



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

FACULTAD DE DERECHO

**“LA REINGENIERÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL EN MÉXICO”**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL
GRADO DE DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTA:
MTRO. MARCO ANTONIO ZEIND CHÁVEZ**

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. RAÚL CONTRERAS BUSTAMANTE
FACULTAD DE DERECHO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, JUNIO DE 2017



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN-----	1
CAPÍTULO 1 El nacimiento, crecimiento y decrecimiento de la Administración Pública Federal -----	3
1.1 El nacimiento de la APF: los tiempos de inestabilidad (1821 – 1917)-	7
1.1.1 El Plan de Iguala (24 de febrero de 1821)-----	9
1.1.2 Los Tratados de Córdoba (24 de agosto de 1821)-----	10
1.1.2.1 Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal (8 de noviembre de 1821)-----	13
1.1.3 Acta de Casamata (1º de febrero de 1823)-----	14
1.1.4 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (23 de febrero de 1823)-----	14
1.1.5 Acta Constitutiva de la Federación (31 de enero de 1824)-----	16
1.1.6 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824)-----	18
1.1.7 Bases para la Nueva Constitución (23 de octubre de 1835) y Leyes Constitucionales (29 de diciembre de 1836)-----	23
1.1.8 Bases adoptadas por el Ejército de Operaciones en Tacubaya (28 de septiembre de 1841)-----	27
1.1.9 Bases de Organización Política de la República Mexicana (12 de junio de 1843)-----	28
1.1.10 Plan de la Ciudadela (4 de agosto de 1846)-----	29
1.1.11 Acta Constitutiva y de Reformas (18 de mayo de 1847)-----	31
1.1.12 Bases para la Administración de la República (22 de abril de 1853)-----	31
1.1.13 Plan de Ayutla (1º de marzo de 1854) y Plan de Ayutla reformado en Acapulco (11 de marzo de 1854)-----	34
1.1.14 Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (15 de mayo de 1856)-----	35
1.1.15 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1857) y Ley sobre adiciones y reformas a la Constitución (25 de septiembre de 1873)-----	36
1.1.16 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (10 de abril de 1865)	42
1.1.17 Programa del Partido Liberal Mexicano (1º de julio de 1906)-----	45
1.1.18 Plan de San Luis (5 de octubre de 1910)	47
1.1.19 Plan de Ayala (28 de noviembre de 1911), Reformas al Plan de Ayala (30 de mayo de 1913) y Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913)-----	48
1.2 El crecimiento de la APF: la Constitución de 1917 como punto de partida (1917-1984)-----	50
1.2.1 Ley de Secretarías de Estado (14 de abril de 1917 y 1º de diciembre de 1917)-----	54
1.2.1.1 Decreto estableciendo una Secretaría de Estado que se denominaría Secretaría de Educación Pública (Publicado	

en el Diario Oficial el 3 de octubre de 1921)-----	56
1.2.1.2 Decreto que crea el Departamento de la Estadística Nacional (Publicado en el Diario Oficial el 8 de enero de 1923)-----	57
1.2.1.3 Decreto que suprime el Departamento de Aprovechamientos Generales (Publicado en el Diario Oficial el 22 de enero de 1925)-----	57
1.2.1.4 Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (por medio de la cual se crea la Dirección de Pensiones) (Publicada en el Diario Oficial el 12 de agosto de 1925)-----	57
1.2.1.5 Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1928)---	59
1.2.1.6 Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma (Publicada en el Diario Oficial el 26 de julio de 1929)-----	59
1.2.1.7 Decreto que creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal (Publicado en el Diario Oficial el 18 de diciembre de 1931)-----	62
1.2.1.8 Decreto por el cual se creó el Departamento del Trabajo y se cambia la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por la de Secretaría de la Economía Nacional (Publicado en el Diario Oficial del 12 al 15 de diciembre de 1932)-----	63
1.2.1.9 Decreto que modificó la Ley de Secretarías de Estado, suprimiendo el Departamento de Contraloría (Publicado en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1932)-----	64
1.2.1.10 Decreto que creó el Departamento Agrario (Publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1934)-----	64
1.2.2 Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (Publicada en el Diario Oficial el 6 de abril de 1934)-----	64
1.2.3 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1935)-----	65
1.2.3.1 Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Publicidad y Propaganda (Publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1936)-----	67
1.2.3.2 Decreto que adiciona la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil (Publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 1937)-----	67
1.2.3.3 Decreto que adicionó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México (Publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 1937)-----	67
1.2.3.4 Decreto que modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Asistencia Pública (Publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1937)-----	68

1.2.4 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1939)-----	68
1.2.4.1 Decreto que modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1940)-----	68
1.2.4.2 Decreto que crea la Secretaría de Salud y Asistencia (Publicado en el Diario Oficial el 18 de octubre de 1943)-----	69
1.2.5 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 21 de diciembre de 1946)-----	71
1.2.5.1 Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicado en el Diario Oficial el 2 de enero de 1947)--	72
1.2.5.2 Decreto para establecer el Departamento de la Industria Militar (Publicado en el Diario Oficial el 16 de abril de 1947)---	72
1.2.6 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958)-----	73
1.2.7 Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1974)-----	75
1.2.8 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976)-----	76
1.2.9 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Publicada en el Diario Oficial el 8 de diciembre de 1978, 31 de diciembre de 1980 y 4 de enero de 1982)-----	77
CAPÍTULO 2 Conceptos generales-----	80
2.1 Estado-----	80
2.1.1 Elementos del Estado-----	83
2.1.1.1 Territorio-----	83
2.1.1.2 Pueblo-----	84
2.1.1.3 Gobierno-----	85
2.1.1.3.1 División del poder-----	86
2.1.1.3.1.1 Poder legislativo-----	87
2.1.1.3.1.1.1.- Cámara de Diputados-----	93
2.1.1.3.1.1.2.- Cámara de Senadores-----	96
2.1.1.3.1.2 Poder ejecutivo-----	99
2.1.1.3.1.3 Poder judicial-----	106
2.1.1.3.1.3.1 Suprema Corte de Justicia de la Nación-----	112
2.1.1.3.1.3.2 Consejo de la Judicatura Federal-----	114
2.1.1.3.1.3.3 Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito-----	115
2.1.1.3.1.3.4 Juzgados de Distrito-----	116
2.1.1.3.1.3.5 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-----	116
2.1.1.4 Soberanía-----	118
2.1.1.5 Orden jurídico-----	121
2.1.2 Estado de derecho-----	123
2.2.- Administración pública-----	124
2.2.1 La personalidad jurídica de la administración pública-----	124

2.2.2 El principio de legalidad y la administración pública-----	125
2.2.3 La administración pública como parte de la estructura del Estado-----	125
2.2.4 Administración Pública Federal-----	127
2.2.4.1 Desconcentración administrativa. Órganos desconcentrados	129
2.2.4.2 Descentralización política y administrativa. Organismos descentralizados-----	136
2.2.4.3 Organismos constitucionales autónomos (OCAs)-----	142
2.2.4.4 La descentralización en sentido amplio-----	165
CAPÍTULO 3 La reestructuración de la Administración Pública Federal con la irrupción del neoliberalismo-----	167
3.1 La reestructuración de la APF: la redistribución del poder (1982 - 2012)-----	169
3.1.1 El neoliberalismo, su establecimiento en México y sus Exigencias-----	169
3.1.2 Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988)-----	173
3.1.2.1 Creación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)-----	175
3.1.2.2 Firma de Cartas de Intención-----	176
3.1.3 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)-----	181
3.1.3.1 Ámbito económico-----	183
3.1.3.1.1 Reestructuración de la deuda externa y mejoramiento de los índices económicos-----	184
3.1.3.1.2 Privatización de las empresas públicas-----	187
3.1.3.1.3 Creación del “Nuevo Peso”-----	189
3.1.3.1.4 Tratado de Libre Comercio de América del Norte-----	191
3.1.3.2 Ámbito político-----	193
3.1.3.2.1 Reformas a la APF-----	193
3.1.3.2.1.1 PRONASOL-----	193
3.1.3.2.1.2 Creación de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República-----	196
3.1.3.2.1.3 Expedición del Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal-----	197
3.1.3.2.1.4 Creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y dotación de autonomía posterior-----	198
3.1.3.2.1.5 Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos-----	200
3.1.3.2.1.6 Supresión de la Secretaría de Programación y Presupuesto-----	201
3.1.3.2.1.7 Creación de la Secretaría de Desarrollo Social-----	201
3.1.3.2.1.8 Expedición de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y creación de la Comisión Federal de Competencia-----	202
3.1.3.2.1.9 Autonomía del Banco de México-----	203
3.1.3.2.1.10 Relación Iglesia-Estado-----	205

(Seguro Popular)-----	249
3.1.5.2.3.5 Expedición de la Ley General de Desarrollo Social y creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-----	250
3.1.6 Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012)-----	253
3.1.6.1 Ámbito económico-----	254
3.1.6.2 Ámbito político-----	257
3.1.6.2.1 Reformas a la APF-----	257
3.1.6.2.1.1 Medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal-----	258
3.1.6.2.1.2 Creación de la Oficina de la Presidencia de la República-----	260
3.1.6.2.1.3 Expedición de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado----	260
3.1.6.2.1.4 Decreto que amplía las políticas de austeridad y la evaluación del ejercicio del gasto-----	262
3.1.6.2.1.5 Acuerdo por el que se creó el Comité Nacional por la Calidad en Salud-----	264
3.1.6.2.1.6 Autonomía del INEGI-----	265
3.1.6.2.1.7 Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012-----	267
3.1.6.2.1.8 Fortalecimiento de la Secretaría de Energía y extinción del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro-----	268
3.1.6.2.1.9 Actualización de artículos que hacían referencia a las Secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminación de la mención de los departamentos administrativos que ya no tuvieron vigencia-----	270
CAPÍTULO 4 La paradoja de la consolidación de la centralización política y de la descentralización administrativa-----	271
4.1 Enrique Peña Nieto (2012-actualidad)-----	272
4.1.1 Ámbito económico-----	276
4.1.2 Ámbito político-----	279
4.1.2.1 Reformas estructurales-----	279
4.1.2.1.1 Reforma energética-----	280
4.1.2.1.2 Reforma en materia de telecomunicaciones-----	282
4.1.2.1.3 Reforma en competencia económica-----	283
4.1.2.1.4 Reforma financiera-----	284
4.1.2.1.5 Reforma hacendaria-----	285
4.1.2.1.6 Reforma laboral-----	287
4.1.2.1.7 Reforma educativa-----	288
4.1.2.1.8 Reforma política-electoral-----	290

4.1.2.1.9 Reforma en materia de transparencia-----	294
4.1.2.1.10 Reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción---	296
4.1.2.1.11 Reforma urbana-----	301
4.1.2.2 Reformas a la APF-----	304
4.1.2.2.1 Fortalecimiento de la Secretaría de Gobernación y de la Oficina de la Presidencia de la República y supresión de la Secretaría de Seguridad Pública; supresión de la Secretaría de la Reforma Agraria y creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y supresión de la Secretaría de la Función Pública-----	304
4.1.2.2.2 Creación del INEE-----	307
4.1.2.2.3 Creación de la COFECE-----	311
4.1.2.2.4 Creación del IFT-----	316
4.1.2.2.5 Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018-----	321
4.1.2.2.6 Autonomía del IFAI y conversión en INAI-----	323
4.1.2.2.7 Autonomía del CONEVAL-----	329
4.1.2.2.8 Autonomía de la Fiscalía General de la República-----	336
4.1.2.2.9 Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y su inclusión dentro de la APF centralizada----	337
4.1.2.2.10 Creación de la Secretaría de Cultura-----	339
4.1.2.2.11 Reinserción a la estructura de la APF de la Secretaría de la Función Pública-----	340
4.1.2.2.12 Presupuesto asignado a los OCAs-----	342
4.2 Diecisiete años: de la transición democrática al regreso del PRI a Los Pinos. ¿Qué se ha legado como base para el futuro?-----	346
REFLEXIONES FINALES-----	352
FUENTES-----	363

INTRODUCCIÓN

“La reingeniería de la Administración Pública Federal en México” es un trabajo de investigación en el que se hace un estudio pormenorizado del camino que ha recorrido hasta el estado actual de la Administración Pública Federal (APF), su diseño institucional, la forma y objetivos con que se han creado las nuevas instituciones y cómo están funcionando o se espera que funcionen, así como las paradojas, contradicciones, avances y retrocesos del sistema mexicano de instituciones de gobierno.

Actualmente se tiene que la APF es, seguramente, la parte del gobierno que guarda la relación más estrecha con la sociedad y, por tanto, se moldea de acuerdo con las necesidades que en el tiempo van surgiendo. Históricamente, esta investigación la aborda desde la existencia de México independiente, pasando por la lucha entre centralistas y federalistas, la Revolución Mexicana, la institucionalización de las luchas, la llegada del neoliberalismo, hasta la actualidad. Por obvias razones, la APF ha cambiado de manera constante como resultado de los muchos y muy diversos aspectos políticos y económicos que se han presentado, existiendo lo mismo cambios verdaderamente positivos que cambios que más bien se han traducido en estancamiento e, incluso, en francos retrocesos.

Originalmente, la administración pública (había todavía dudas sobre su naturaleza centralista o federalista) contó con cuatro dependencias que se encargaban de lo estrictamente fundamental; consecuentemente, el crecimiento demográfico y el desarrollo que trajo consigo, produjeron que se hiciera indispensable que la administración pública adquiriera otras dimensiones y estructura, buscando una respuesta oportuna y contundente a la gran cantidad de sucesos y necesidades económicos y políticos que tal crecimiento y desarrollo traerían aparejados.

Sin embargo, el acelerado crecimiento y desarrollo de la sociedad trajo como consecuencia que la administración pública creciera y se desarrollara de manera también acelerada hasta llegar por momentos al descontrol, por lo que en momento alguno ha estado exenta de contar con transformaciones en algunos casos acertadas y, en otros, desafortunadas. Por tal motivo, en esta investigación se hará notar al lector los aspectos económicos y políticos que han contribuido a moldear a la administración pública, así como también se subrayarán los cambios y la pertinencia que han tenido.

Entre otras transformaciones, resulta de especial interés la descentralización que llegó como consecuencia de los dos grandes fenómenos económico y político que han permeado en el mundo occidental: la liberalización económica y la democracia. Este proceso descentralizador se diseñó con el objetivo primordial de dotar de

agilidad al gobierno (específicamente a la ya APF) en la toma de decisiones buscando que estuviera caracterizada por su oportunidad. La descentralización del poder busca, entre otras cosas, descongestionar al aparato gubernamental central y fortalecer a los otros órdenes de gobierno (en el caso del federalismo existente en México).

Es de esta manera que lo que se llama en esta investigación “descentralización en sentido amplio”, desembocó en la creación de entes públicos desconcentrados y descentralizados, en un primer momento. Los primeros encontrándose adscritos a las unidades centrales y formando parte de la APF centralizada (siendo ésta el principal objeto de estudio de este trabajo) y los segundos, propios de la APF paraestatal. No obstante, en los últimos años ha tomado fuerza la creación de los conocidos como Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs), que son entes públicos que para los efectos de la presente investigación se consideran resultado de la mencionada “descentralización en sentido amplio”, diferenciándose de la desconcentración y de la descentralización en sentido estricto, en que los OCAs no se encuentran adscritos al poder ejecutivo ni a alguno de los otros dos poderes tradicionales. Su nacimiento y existencia se considera parte de la reingeniería de la APF pues fue en el interior de ella donde originariamente se desempeñaron las tareas que posteriormente se trasladarían a los OCAs.

Cabe destacar que al tratarse de una naturaleza jurídica de muy reciente creación, a diario se puede notar que no existen consensos en cosas tan básicas como el número de OCAs existentes a nivel federal en México, la relación que estos tienen con los otros poderes o con las entidades federativas, sus rasgos comunes, entre otras cosas. Por tal razón se considera que con el presente estudio se logrará hacer ver las ventajas y desventajas de crear este tipo de organismos, sus principios comunes, su contribución al fortalecimiento o debilitamiento del federalismo, su forma de rendir cuentas, su localización dentro del texto constitucional (siendo esto un rasgo esencial) y muchas cosas más. Es menester señalar que al día de hoy existen muy pocos estudios que aborden el tema de manera integral, por lo que con este trabajo se busca realizar una aportación útil para cualquier interesado en el tema, que se trate de una guía básica sobre un tema reciente y en franco crecimiento.

Es por ello que a partir de la abstracción de los principales rasgos y antecedentes mediatos e inmediatos, se efectuará un estudio detallado de los OCAs como una manifestación de carácter jurídico, administrativo y político que delinea la manera en que se ve el sistema institucional de México y con ello, a la distribución del poder. El énfasis que se hará en estos entes es la manera en la que se alcanzarán los objetivos de este trabajo.

La APF en México es un tema de apasionante estudio. Con orígenes casi bicentenarios y con un marco constitucional que le ha dado una continuidad centenaria que le ha procurado estabilidad ante cualquier riesgo de ruptura, la APF mexicana se ha mostrado dispuesta al cambio, aunque, en ciertas ocasiones, el criterio de ajuste haya sido erróneo trayendo consigo complicaciones, de forma y fondo, que ha costado trabajo corregir o que, incluso, ha sido necesaria la eliminación de la institución fallida en cuestión. Sin duda, los aspectos político y económico han jugado un rol protagónico en esto.

Para lograr sus aspiraciones, esta tesis está estructurada para su desarrollo en cuatro capítulos.

En el primer capítulo, se desarrollará un análisis de la mutación que en el tiempo ha tenido la APF centralizada en México, así como de las causas que motivaron los cambios correspondientes. Se ahondará en el desarrollo de la APF desde 1821 hasta los últimos años del siglo XX, entendiéndola como la estructura por medio de la cual el gobierno (a través del poder ejecutivo) cumple su mandato como poder constituido lo que explica, a la vez, el dinamismo que es inherente a todo sistema gubernamental dentro de una lógica democrática y de inserción en el concierto internacional de Estados. El gobierno es un mecanismo que encuentra en su historia la explicación de su presente y éste, a su vez, será el antecedente del futuro. Por ello, este primer capítulo será de indudable trascendencia para conocer los porqués de la APF mexicana, observando primero un crecimiento tímido para, después, encontrar su desarrollo acelerado.

Posteriormente, el segundo capítulo tiene como meta especificar las bases conceptuales sobre las que descansará este estudio, así como los límites dentro de los cuales el mismo será desarrollado. Por medio de los métodos sistemático, comparativo, histórico y deductivo se conocerá qué es la APF. De igual forma, se estudiará aquello que existe alrededor de la APF, lo cual genera efectos directos en el funcionamiento de la misma al ser el gobierno un entramado altamente complejo e interdependiente. De igual manera, se introduce ahí el concepto de “descentralización en sentido amplio” y se crea el camino para abordarlo en los siguientes capítulos. Así se tiene que se aclaran conceptos como administración pública, órgano desconcentrado, organismo descentralizado u OCA.

El tercer capítulo de este trabajo profundiza en la transformación de la APF mexicana ante la entrada de México en la dinámica neoliberal durante los primeros años de la década de los ochenta. Como parte de la restructuración de la APF en los últimos años, coincidentes con el ingreso de México al juego neoliberal, surgen de manera cada vez más agresiva los OCAs. Por ello, este capítulo contiene un estudio pormenorizado de la APF centralizada y de los OCAs creados hasta finales del siglo XX, así como las razones de su creación y funcionamiento, tomando en

cuenta que se considera que estos últimos forman parte de esa reingeniería de la APF que da motivo a esta investigación. Desde conceptos como el de la descentralización hasta el de federalismo, se estudiará esta nueva forma de concebir al Estado, al gobierno y, finalmente, a la APF. Como parte del alcance de este capítulo, se analizarán los efectos que pueden llegar a impactar a las entidades federativas, así como los riesgos que corre la idea federalista ante la irrupción de los OCAs.

Finalmente, el capítulo cuarto, desarrolla un contenido de inevitable necesidad para entender la irrupción de los OCAs dentro de un contexto paradójico en donde la centralización política y la descentralización administrativa alcanzan su culmen. La figura de los OCAs, como se verá, encontró su consolidación, al menos presencial, en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto lo cual es un reflejo del gobierno mismo. Así, se hará un análisis puntual de cada uno de los OCAs existentes en México en el contexto reformista que ha caracterizado al gobierno actual, por lo que se estudiará cómo los OCAs son parte del resultado de este espíritu enmendador, en el que se han atestiguado puntos favorables como desfavorables que pueden comprometer la funcionalidad de estos entes que, por sí, han sido dotados de facultades de alto impacto que los colocan como un importante protagonista en la dinámica de pesos y contrapesos que son un pilar en la construcción democrática mexicana.

Así, con el análisis desahogado en este trabajo se aspira a entender cómo la APF y México mismo han cambiado y adaptado a las realidades y necesidades nacionales, sin que por ello deba tomarse por descontado que dicha adaptación sea exitosa como una regla general, ni que tampoco deba entenderse que la adaptación al cambio tenga necesariamente resultados indeseables.

CAPÍTULO 1

El nacimiento, crecimiento y decrecimiento de la Administración Pública Federal

El presente capítulo es un análisis de la serie de transformaciones que ha tenido la Administración Pública Federal (APF) centralizada en México, otorgando su merecido crédito a las razones que las originaron. De manera preliminar y a reserva de que en el siguiente capítulo y, en sí, a lo largo de toda la investigación se ahondará en el concepto de la APF, se debe decir que ésta básicamente es la estructura por medio de la cual el gobierno (a través del poder ejecutivo) cumple los objetivos planteados. Es de esta manera que para este instrumento es preciso encontrarse de manera constante y permanente en transformación, al ritmo que lo hace la humanidad y ya en una relación más directa, el Estado y el gobierno que lo integra.

En principio, se puede sostener que los cambios que ha sufrido la APF por casi 200 años (periodo que se estudiará) han obedecido a una gran diversidad de factores, entre ellos, la cultura de la época, los recursos con que cuenta el gobierno y las necesidades de la sociedad como destinataria final de su labor. Es importante adelantar que de acuerdo a cada una de las etapas que se estudiarán podrá notarse la dimensión y alcances que ha tomado la estructura de la APF, básicamente proponiendo la división en 3 grandes etapas: siendo de muy pequeñas dimensiones en un principio (1821-1917), para después convertirse en una estructura de gran tamaño (1917-1982) y, finalmente, el surgimiento de una intención clara y expresa de volver a reducirla relativamente a través de lo que ha parecido una descentralización del poder (1982-actualidad), subdividiéndola a su vez en dos partes y tomando como punto de inflexión el año 2012.

En principio, la estructura de la APF se encontraba en ciernes, como lo estaba México debido a los procesos de Conquista y posteriormente de Independencia por los que había pasado, las tendencias centralistas heredadas directamente de la monarquía española y la existencia de una sociedad en pleno crecimiento demográfico, hacían que la necesidad de una estructura de gran tamaño aún no fuera apremiante. Por otra parte, la segunda fue por demás importante y perduró por un tiempo largo, se trató de una etapa donde se vivió una “burbuja burocrática” que paulatinamente generó preocupación debido a lo robusto de su tamaño, lo cual, aunado a una cultura democrática naciente, le brindaba excesivos alcances al jefe del ejecutivo (del cual depende la APF) con un aparato que gradualmente se fue haciendo insostenible. Es por lo último, que a partir de la segunda mitad del Siglo XX alrededor del mundo empezó a tomar fuerza una nueva tendencia consistente

en reducir las importantes dimensiones que habían tomado los aparatos burocráticos en un buen número de países, fue en ese preciso momento en que las exigencias de las potencias mundiales tuvieron su repercusión al interior de países de “tercer mundo”¹, pues los primeros condicionaron su apoyo (principalmente financiero) siempre que los segundos atendieran recomendaciones que generalmente iban en el sentido de, entre otras cosas, reducir el tamaño de sus respectivos gobiernos (esto fue aún más claro después de que el capitalismo salió triunfante de la larga batalla que tuvo contra el comunismo) y de adoptar de manera decidida procesos democráticos en su vida interna.

Cabe decir que si bien cuantitativamente los cambios han sido muy visibles, en realidad una de las principales razones que ha producido esa transformación constante de la burocracia han sido los cambios de tipo cualitativo que ha sufrido el Estado mexicano, su gobierno y, finalmente, la APF. Así se tiene que de tener muy pequeñas dimensiones, la APF ha crecido de manera sostenida y en algunos momentos acelerada (aunque haya quienes sostengan una supuesta disminución de sus dimensiones), llegando a un momento de estabilidad en cuanto al número de dependencias y entidades que tiene; sin embargo, en los últimos años se ha fijado la tendencia de un crecimiento de los organismos constitucionales autónomos (OCAs) que si bien no son parte de la APF, se trata de entes de considerable tamaño (en algunos casos) que en los días actuales llevan a cabo tareas que originariamente desempeñaban las dependencias y entidades de la APF, por lo que se puede sostener por esa y algunas otras razones que se detallarán durante este trabajo que las dimensiones del gobierno siguen creciendo, teniendo esto un efecto directo y profundo en la APF.

Es de esta manera, que se está en posibilidad de colegir que los motivos principales de las transformaciones que ha sufrido la APF y, por último, los grandes detonantes del momento histórico que se vive en estos días han sido de dos tipos, uno político y otro económico:

- La transición democrática (aspecto político).-

La concentración del poder que habían logrado las administraciones públicas se encontraba creciendo de manera directamente proporcional a las grandes dimensiones estructurales que ganaban, generando un desequilibrio en la distribución y ejercicio del poder.

¹ *Tiers monde* es un término acuñado por el economista y sociólogo francés Alfred Sauvy, quien en su artículo publicado en la revista francesa *L'Observateur* el 14 de agosto de 1952 e intitulado “*Trois mondes, une planète*” sostuvo que además de un grupo de países capitalistas y otro grupo de países comunistas existía un tercero conformado por países que no pertenecían a ninguno de los grupos anteriores: el tercer mundo.

Un punto muy importante a tomar en cuenta para entender los cambios que han existido en la distribución y ejercicio del poder alrededor del mundo, es el concepto mismo de democracia y su puesta en práctica en diversos países (aquello a lo que suele llamarse “transición democrática”). Ésta se ha configurado como un factor determinante para la gestación del fenómeno que se estudia, es decir, la llegada de prácticas democráticas a la vida de la sociedad ha contribuido a que se presenten nuevas formas de distribución y ejercicio del poder y con distintos alcances, no siendo la excepción el caso mexicano.

- La liberalización económica (aspecto económico).-

Las grandes dimensiones de las administraciones públicas produjeron la conformación de un aparato ineficiente, esto debido a lo gravoso de su mantenimiento y a la insuficiencia de los resultados que reportaba. Siendo la economía aquella ciencia que estudia cómo produce y distribuye la sociedad las cosas que habrán de fungir como satisfactores de sus necesidades, tiene permanentemente una injerencia fundamental en los cambios que se propongan pues en ello tiene dos papeles: permite que se originen y los motiva como proyecto a futuro.

Por tanto, al ser la democracia al día de hoy la forma de gobierno adoptada en México pues se le ha considerado la más avanzada (de acuerdo con la concepción occidental de la que México es parte) y, la estabilidad económica es un factor fundamental para la viabilidad de cualquier organización; es común encontrar estos dos elementos como generadores de cualquier transformación de la administración pública de cualquier país.

Más aún en el pensamiento occidental, donde generalmente los conceptos de democracia y liberalización económica van aparejados y suelen compararse y complementarse algunos de sus procesos; ejemplo de lo anterior es cuando se busca que las grandes decisiones que se tomen en un Estado se sometan a la opinión de la sociedad, esto se da cuando hay opciones entre las cuales elegir, algo parecido pasa con el proceso económico en el cual la sociedad tiene la libertad de elegir entre diversas opciones, alentando el Estado la existencia de una verdadera competencia que genere una serie de competidores que oferten lo mejor que puedan para lograr la preferencia de la sociedad. En ambos casos la decisión de la sociedad es tan importante que debe asegurarse que no solamente tenga la posibilidad legal de seleccionar, sino que efectivamente tenga opciones de entre las cuales elegir.

En un análisis por demás interesante, el abogado norteamericano Richard A. Posner² analiza lo que llama “Teoría de la democracia de élite o competitiva” en la que los miembros de una élite (la clase política o gobernante) compiten por los cargos y el poder, mientras que el público votante funciona, por lo menos durante la mayor parte del tiempo, como poco más que una audiencia cuyo aplauso (votos) determina cuáles rivales pertenecientes a la élite prevalecerán. Este autor llega al estudio de la política desde el análisis de los mercados, donde los vendedores buscadores de ganancias compiten por el favor de los compradores. Por tanto, es natural que el economista asimile la competencia económica a la competencia política, tomando los votos el lugar de las ventas y el poder el de las ganancias, y con los dos lados del mercado claramente diferenciados: representando los vendedores el lado activo y los compradores el lado pasivo.

Luego, si la política y la economía tienen similitudes en sus procesos y sus fines (en este caso en el proceso en que la sociedad puede elegir entre diversas opciones), resulta obvio que en los procesos subsecuentes seguirán teniendo similitudes y, en algunos casos, fungirá como condicionante una de la otra.

Ahora bien, en los aspectos político y económico no hay duda de que en el caso mexicano como en muchos otros, ha existido a través de los años un grupo de personas con una posición que busca conservar por más tiempo una administración pública de grandes alcances y dimensiones y, por otro lado, existe otro grupo que sostiene que el seguir teniendo administraciones públicas (esto en los diferentes órdenes de gobierno) tan voluminosas se convierte en un factor fundamental para la ralentización del crecimiento y desarrollo de este país. Empero, como en cualquier tema que se trate, se debe ser cauteloso al momento de asumir una u otra posición, pues como ha quedado comprobado históricamente, la radicalización suele resultar improductiva en el plano de la realidad y, al contrario, es posible que genere un retroceso que haga aún más difícil una eventual recuperación.

Son casi 200 años de historia con que cuenta la administración pública en México independiente, el tiempo que se puede decir que el gobierno mexicano ya responde a un proyecto de nación, sin estar sujeto (por lo menos formalmente) a influencias del exterior. Sobre esto se debe tener en cuenta que la evolución misma de la sociedad en todo el mundo ha causado que los países que lo integran se encuentren cada vez más interconectados y sean cada vez más interdependientes, por lo cual el hablar de un país totalmente ajeno a las presiones del exterior resultaría una completa falacia.

² POSNER, Richard A., *El análisis económico del derecho*, segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 826.

Es así, que a lo largo del presente capítulo se hará un análisis específico de la estructura de la administración pública centralizada (no refiriéndose a ella como APF en principio toda vez que durante esos años se instituyeron en México tanto el centralismo como el federalismo) en el transcurso de las dos primeras etapas que se han planteado (1821-1917 y 1917-1982), buscando allegarse de datos que aporten información objetiva de la cual se puedan sacar conclusiones, considerándose el momento histórico y los factores de distintos tipos que pudieron constituirse como agentes de los cambios respectivos. En el caso de la tercera etapa, ésta se estudiará en el tercer capítulo pues fue a partir del año 1982 que se ha presentado el parteaguas en la tendencia que ha originado el estado actual de la APF en México.

Finalmente, el caso que se aborda además de que se dividirá, como ya se ha dicho y con fines estrictamente didácticos, en diferentes etapas históricas acaecidas como resultado de distintos e importantes fenómenos sociales, los cuales por obvias razones se tomarán en cuenta de manera cronológica a partir de la consumación de la Independencia hasta los días actuales; siendo este un lapso de tiempo prolongado donde evidentemente han ocurrido una gran cantidad de transformaciones en la vida política, económica y social del país. Estos cambios tienen una repercusión directa sobre la forma de actuar del gobierno, del ejecutivo como parte de él y de la administración pública como aquel ente con la personalidad jurídica necesaria para fungir como instrumento para ejecutar las tareas propias del segundo.

1.1 El nacimiento de la APF: los tiempos de inestabilidad (1821 – 1917)

Con anterioridad a la fecha que se señala, la Nueva España se encontraba regida por un gobierno claramente centralista ya que la cultura monárquica era esencialmente así y, por evidentes razones, esa forma de concebir las cosas se encontraba muy enraizada en el país. Es importante mencionar que, como señala Alejandro Carrillo Castro, “cuatro funciones básicas (el gobierno u orden interno del territorio virreinal; su defensa frente a intentos internos o externos por desconocerlo; el cobro de los tributos que correspondía a la Corona; y el ejercicio del Patronato Eclesiástico en nombre del Rey) constituían lo que se denominaba entonces las

“cuatro causas” que estaban a cargo de los titulares del poder ejecutivo bajo el gobierno virreinal”.³

Después, adicionalmente a la crisis existente entre España y Francia, a nivel interno las voces en contra del sistema que prevalecía aumentaron de manera exponencial, exigiendo en un primer momento la independencia del país y, con posterioridad, una distribución diferente del poder.

Es así que una vez consumada la Independencia, hubo una serie de conatos de cambiar la forma de organizar el gobierno, aunque el arraigo del que se habla llevó a una transición menos drástica de lo esperada; la subsistencia de grandes intereses producía claras resistencias al cambio debido a que generalmente las personas y organizaciones beneficiarias de una incorrecta distribución del poder y de la riqueza buscan por todos los medios mantener el *statu quo*.

En adelante y hasta el año de 1917, se realizará una subdivisión del capítulo tomando mayormente como base el criterio seguido por la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, unidad que en su página de internet publica lo que intitula “Antecedentes históricos (sic) y Constituciones Políticas de México”⁴, que es una relación de documentos históricos que de acuerdo con esa apreciación han fungido con ese carácter y que en un principio detallaban la estructura orgánica de la administración pública (fuera federal o central, dependiendo del momento particular que se vivía). Por otra parte, se incluirán algunos documentos elaborados durante la vigencia de los anteriores, generalmente se trata de legislación secundaria que es importante estudiar para los fines que persigue esta investigación, pues detalla la estructura orgánica de la administración pública con el paso del tiempo. Es de destacar que en algunos casos se analizarán artículos que van más allá de la organización de la administración pública, esto es importante debido a que en ellos no sólo se alteraba dicha organización, sino que los cambios eran de tal envergadura que se estaba en una plena configuración del Estado mexicano.

Como dato previo, se debe tomar en cuenta que “en la historia del México independiente el Estado ha guardado una posición de primordial importancia para la construcción nacional. Transcurrida la etapa desequilibrada inmediatamente

³ CARRILLO CASTRO, Alejandro, *200 años de administración pública en México. Génesis y evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, Tomo II, Volumen I, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011, p. 24.

⁴ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php>. Consultada el 30 de enero de 2014 a las 18:20 horas.

posterior a la Independencia, superados la Intervención y el Imperio, se formó el primer Estado viable.”⁵

1.1.1 El Plan de Iguala (24 de febrero de 1821)

A partir de la consumación de la Independencia de México comenzó la discusión sobre cuáles serían la naturaleza y finalidad del naciente país, lo cual implicaría de una u otra manera cambios relevantes en la administración pública. De esta forma, el 24 de febrero de 1821 se dio a conocer el documento resultante del acuerdo entre Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, mediante el cual se daba a conocer la Independencia del país y que significaría el primer documento del México independiente en el cual se establecerían unas bases de organización: el Plan de Iguala. Al principio de este documento se establecía lo siguiente:

“Plan e indicaciones para el gobierno que debe instaurarse provisionalmente, con el objeto de asegurar nuestra sagrada religión y establecer la Independencia del Imperio Mexicano; y tendrá el título de Junta Gubernativa de la América Septentrional.”.

Por otra parte, en algunos de los artículos del Plan se detallaba de manera somera la estructura gubernamental y algunos supuestos:

“Artículo 3.- Su gobierno será monarquía moderada, con arreglo a la constitución peculiar y adaptable del reino”.

“Artículo 4- Será su Emperador el Señor D. Fernando 7º, y no presentándose personalmente en México dentro del término que las Cortes señalaran a prestar el juramento, serán llamados en su caso el Serenísimo Señor Infante D. Carlos; El Señor D. Francisco de Paula, el Archiduque Carlos, u otro individuo de casa reinante, que estime más conveniente el Congreso”.

“Artículo 5.- Ínterin las Cortes se reúnen habrá una Junta que tendrá por objeto tal reunión, y hacer que se cumpla con el Plan en toda su extensión”.

“Artículo 6.- Dicha Junta, que se denominará gubernativa, debe componerse de los vocales que habla la carta oficial del Excmo. Señor Virrey”.

“Artículo 7.- Ínterin el Señor D. Fernando 7º se presenta en México y hace el juramento, gobernará la Junta o la Regencia a nombre de S. M., en virtud del juramento de fidelidad que le tiene prestado a la Nación, sin embargo de que se suspenderán las órdenes que diere ínterin no haya prestado otro juramento”.

⁵ MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920 – 2000*, tercera edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p.19.

“Artículo 8.- Si el Señor D. Fernando 7º no se dignare venir a México, ínterin se resuelva el Emperador que deba coronarse, la Junta o la Regencia mandará en nombre de la Nación”.

“Artículo 10.- Las Cortes resolverán la continuación de la Junta o si debe sustituirla una Regencia, ínterin llega la persona que deba coronarse”.⁶

Como se puede ver, en este documento aún se prevé que el país sea una monarquía, aunque regulada por una constitución, señalando claramente quienes podrían encabezarla y ordenando que de nadie hacerlo, se constituiría una junta provisional que se encargaría de gobernar. De no prestar juramento Fernando VII o alguna de las personas previstas, existiría la posibilidad de que gobernara la multitudada Junta o, también, una Regencia.

Probablemente derivado de errores (no quedando claro si involuntarios o voluntarios), el Plan de Iguala dejaba abiertas posibilidades grandes de que quien gobernara de facto el país fuera una persona diferente a las mencionadas en el documento, el momento de turbulencia que se vivía y el rechazo a lo que llegara desde España seguramente actuarían como desincentivadores para que uno de ellos pretendiera ser Emperador de México. Sin embargo, analizando la redacción de los artículos se puede entender que tanto la Junta como la Regencia gobernarían en tanto no prestara juramento alguna de esas personas, lo que dotaba a las primeras de un carácter de provisionalidad que generalmente ninguna persona y mucho menos ningún gobernante con pretensiones absolutistas desearía tener.

Al ser un documento verdaderamente breve, el Plan de Iguala no establecía detalles más allá de los analizados por cuanto hace a la organización política del país (a pesar de referirse a temas como la religión, las Cortes, etc.), lo que dejaba abiertas muchas dudas relacionadas con el ejercicio del poder y la estructura y funciones de la aún incipiente administración pública.

1.1.2 Los Tratados de Córdoba (24 de agosto de 1821)

El 24 de agosto de 1821 se firmaron los Tratados de Córdoba. Juan O-Donojú, en su calidad de Teniente General de los Ejércitos de España y Agustín de Iturbide, como Primer Jefe del Ejército Imperial Mexicano de las Tres Garantías. Desde su

⁶ Cabe mencionar que la transcripción de los artículos no es totalmente acorde al documento original, pues este cuenta con algunas faltas de ortografía. El documento se encuentra publicado en la página <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php> . Consultada el 02 de febrero de 2014 a las 11:15 horas.

firma fue severamente cuestionado por la Corona Española, ya que ésta argumentaba que la persona que supuestamente la representaba (O-Donojú) no contaba con las facultades para firmar un documento con los alcances que tenían los Tratados de Córdoba, lo que jurídicamente generaba que las obligaciones contraídas no fueran vinculantes para la Corona. Si bien esto es cierto, este documento sirvió para reafirmar que México se había convertido en un país independiente, toda vez que la Corona ya no tenía la fuerza necesaria para evitarlo. Como dato adicional, se trataba realmente de una extensión del Plan de Iguala, prueba de esto son las diversas referencias que hace a este último a lo largo de su articulado.

A continuación, se transcribirán algunos artículos que se consideran importantes para esta investigación:

“Artículo 1.- Esta América se reconocerá por Nación soberana e independiente, y se llamará en lo sucesivo Imperio Mexicano.”.

“Artículo 2.- El Gobierno del Imperio será monárquico constitucional moderado.”.

En estos dos artículos queda patente el hecho de que el nuevo país sería una monarquía “constitucional y moderada”, lo que inmediatamente llevaba a la idea de que se trataría de una buena medida el templar los ánimos absolutistas del emperador que lo llegara a ser, punto que seguramente tendría una buena aceptación en la opinión de los mexicanos.

“Artículo 3.- Será llamado a reinar en el Imperio Mexicano (previo el juramento que designa el artículo 4 del Plan) en primer lugar el Sr. D. Fernando VII, Rey Católico de España, y por su renuncia o no admisión, su hermano el Serenísimo Señor Infante D. Carlos; por su renuncia o no admisión el Serenísimo Señor Infante D. Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión, el Serenísimo Señor D. Carlos Luis Infante de España antes heredero de Etrúria, hoy de Luca, y por renuncia o no admisión de este, el que las Cortes del Imperio designaren.”.

Este se trata del artículo más comentado del documento, esto porque en su última parte deja abierta la opción de que si ningún integrante de la Familia Real española de los que enumera se convierte en emperador, resultaría “el que las Cortes del Imperio designaren”; es de esta manera que de no actualizarse esos supuestos absolutamente cualquier persona podría resultar designada, por ejemplo, Agustín de Iturbide. Tanto en estos Tratados como en su antecedente inmediato que es el Plan de Iguala, se manejaban varias opciones para encabezar a la nueva nación; sin embargo, el Plan de Iguala exigía que cualquiera de esas personas “debía presentarse personalmente” en México dentro del término que las Cortes señalaran

para prestar el juramento, lo que se traducía en un acto unilateral y voluntario de una realizaci3n más fácil que lo ordenado por los Tratados de C3rdoba. Esto último se sostiene después de analizar ambas redacciones, siendo que los Tratados además de exigir la presencia de alguno de los integrantes de la Familia Real para prestar juramento, establecían de manera reiterada la posibilidad de que “por su renuncia o no admisi3n” se fueran descartando a quienes pretendieran ser emperadores; lo que no explica es de parte de quién podría decidirse la “no admisi3n”, pudiendo especularse que además de prestar juramento esa persona debía ser admitida por las Cortes, no detallando en qué casos podría presentarse un rechazo y si este podría haber orillado a las Cortes a designar a cualquier otra persona.

“Artículo 9.- La Junta provisional de gobierno tendrá un Presidente nombrado por ella misma, y cuya reelecci3n recaerá en uno de los individuos de su seno, o fuera de él, que reúna la pluralidad absoluta de sufragios; lo que si en la primera votaci3n no se verificase se procederá a segundo escrutinio, entrando a él los dos que hayan reunido más votos.”.

“Artículo 10.- El primer paso de la Junta provisional de gobierno, será hacer un manifiesto al público de su instalaci3n, y motivos que la reunieron, con las explicaciones que considere convenientes para ilustrar al pueblo sobre sus intereses y modo de proceder en la elecci3n de Diputados a Cortes de que se hablar  después.”.

“Artículo 11.- La Junta provisional de gobierno nombrará enseguida de la elecci3n de su Presidente una Regencia compuesta de tres personas de su seno o fuera de él, en quien resida el poder ejecutivo y que gobierne en nombre del Monarca, hasta que este empu e el cetro del Imperio.”.

“Artículo 12.- Instalada la Junta provisional, gobernar  interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la Constituci3n del Estado.”.

“Artículo 13.- La Regencia inmediatamente después de nombrada procederá a la convocaci3n de Cortes conforme al método que determine la Junta provisional de gobierno; lo que es conforme al espíritu del artículo 24 del citado plan.”.

“Artículo 14.- El poder ejecutivo reside en la Regencia, el legislativo en las Cortes; pero como ha de mediar algún tiempo antes que estas se reúnan, para que ambos no recaigan en una misma autoridad, ejercerá la Junta el poder legislativo, primero, para los casos que puedan ocurrir, y que no den lugar a esperar la reuni3n de las Cortes; y entonces procederá de acuerdo con la Regencia; segundo, para servir a la Regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones.”.

En los artículos anteriores empieza a plasmarse una división de poderes, en la cual solamente son tomados en cuenta el ejecutivo y el legislativo, además de una especie de supremo poder que tendría un mayor nivel de influencia. Lo anterior se sostiene toda vez que los Tratados de Córdoba de manera expresa señalan como órgano constituyente a la Junta provisional de gobierno, la cual decidiría lo concerniente a su propia organización interna y, además, de ella dependería el nombramiento del presidente y de los 3 integrantes de una regencia que haría las veces de poder ejecutivo hasta en tanto no hubiera monarca, asimismo, la misma Junta ejercería lo concerniente al poder legislativo hasta en tanto no estuvieran reunidas las Cortes. Como se puede ver, la Junta provisional tendría injerencia tanto en la Regencia como en las Cortes (ya que ella decidiría el método para la convocatoria de Cortes), así como también fungiría como órgano consultivo de la Regencia, lo que le daba claramente un poder superior a los órganos que formalmente serían el ejecutivo y el legislativo: la Regencia y las Cortes, por lo que tendría matices tanto de poder constituyente como de poder constituido.

1.1.2.1 Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal (8 de noviembre de 1821)

Finalmente, el 8 de noviembre de 1821 se expidió el Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal, el primer instrumento en el cual se intentó organizar de una forma detallada a la administración pública. Este reglamento fue diseñado por la Junta provisional debido a que no se contaba con una persona que cubriera la figura del emperador prevista por el Plan de Iguala y por los Tratados de Córdoba. El artículo I señalaba lo concerniente a las secretarías existentes:

“Artículo I.- Cuatro son los ministros que se titulan secretarios de Estado y del despacho universal, con la adición uno, de relaciones exteriores e interiores, otro de justicia y negocios eclesiásticos, otro de hacienda pública, y otro de guerra con encargo de lo perteneciente a Marina...”.

Es así, que la primera estructura de la administración pública se basaría en las “cuatro causas” de la concepción que se tenía en España y que ya se mencionó con anterioridad, ésta sería la siguiente:

- Secretaría de Estado y del despacho universal de Relaciones Exteriores e Interiores.
- Secretaría de Estado y del despacho universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- Secretaría de Estado y del despacho universal de Hacienda Pública.

- Secretaría de Estado y del despacho universal de Guerra con encargo de lo perteneciente a Marina.

El mismo artículo preveía la existencia de una plantilla de 21 personas, con distintos niveles y salarios, lo que además convertía al documento el primer tabulador de sueldos de la administración pública de México independiente.

Como queda claro, se tenía previsto que cada una de estas secretarías funcionara con un reducido número de personas, lo que se constituía como el primer obstáculo para desempeñar correctamente las importantes tareas que tenían encomendadas, además de las que se pudieran agregar. “La planta de cada secretaría de Estado debía integrarse con diez oficiales de secretaría, un archivero, dos oficiales de archivo, un portero, un mozo de oficio, dos ordenanzas, y cuatro escribientes, lo cual daba un total de veintidós personas, incluyendo el Secretario de Estado”.⁷ A lo largo del documento, se detallan funciones y procedimientos tanto de las secretarías como de los servidores públicos, lo que generaba que el reglamento además de ser una ley orgánica y un tabulador de sueldos, se pudiera en cierta medida lo que en la actualidad entendemos por manuales de organización y también de procedimientos.

1.1.3 Acta de Casamata (1º de febrero de 1823)

El 1º de febrero de 1823 se firmó el también conocido como “Plan de Casamata” por, entre otros, Antonio López de Santa Anna, Vicente Guerrero, y Nicolás Bravo. En el acta se acordó el desconocimiento de Iturbide como emperador y la instalación del Congreso, haciéndose patente la percepción que se tenía del Imperio de Iturbide desde el artículo 1º del acta:

“Artículo 1.- Siendo inconcuso que la soberanía reside esencialmente en la nación, se instalará el Congreso a la mayor posible brevedad.”.

En lo posterior el acta parece tomar un matiz conciliador, en algunas partes llama a posibles adherentes a la posición que propone y en la cual fija una ruptura drástica con la forma de pensar y actuar de Agustín de Iturbide, con la intención clara de hacerlo apelando a la voluntad de las personas.

1.1.4 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (23 de febrero de 1823)

⁷ MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, p. 137.

Toda vez que durante esos años las intenciones de perpetuarse en un poder absoluto por parte de Agustín de Iturbide comenzaron a ser muy claras y el choque frontal de este último con el Congreso era ya una realidad, este último produjo la expedición del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano el 23 de febrero de 1823. En este caso, los artículos que se consideran importantes son los siguientes:

“Artículo 5.- La nación mexicana es libre, independiente y soberana: reconoce iguales derechos en las demás que habitan el globo; y su gobierno es monárquico-constitucional representativo y hereditario, con el nombre de Imperio Mexicano”.

“Artículo 23.- El sistema de Gobierno político del Imperio Mexicano, se compone de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación”.

Además de reafirmar el carácter monárquico, se señala a su vez que el Imperio Mexicano sería hereditario y representativo, logrando por fin Iturbide darle la tendencia que deseaba desde tiempo atrás. También, se hace finalmente una división de poderes como lo marca la doctrina tradicional, tomando en cuenta ahora al poder judicial.

“Artículo 25.- El Poder Legislativo reside ahora en la Junta nacional instituyente, que lo ejercerá de conformidad con el reglamento de 2 del pasado noviembre...”.

“Artículo 29.- El Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como Jefe Supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto”.

“Artículo 32.- Habrá cuatro ministros por este orden:

1. Del interior y de relaciones exteriores;
2. De justicia y de negocios eclesiásticos;
3. De hacienda;
4. De guerra y marina.

Y además, un secretario de estampilla.

“Artículo 34.- Luego que el Emperador sancione el presente reglamento, nombrará con el mayor secreto, para el caso de su muerte, o de notoria impotencia física o moral, legalmente justificada, una regencia de uno a tres individuos de su alta confianza, igual número de suplentes...”.

“Artículo 35.- La Regencia será presidida necesariamente por el príncipe heredero, aunque sin voto hasta la edad de dieciocho años, en que comienza a reinar; pero una vez instalada, ejercerá las funciones del Poder Ejecutivo, en cuanto no se le restrinja por las leyes, y encabezará sus providencias con el nombre de Emperador”.

“Artículo 55.- La facultad de aplicar leyes a los casos particulares que se controvierten en juicio, corresponde exclusivamente a los tribunales erigidos por ley”.

“Artículo 78.- El Supremo Tribunal de Justicia residirá en la capital del Imperio; se compondrá por ahora de nueve ministros con renta cada uno de seis mil pesos anuales. El tratamiento de dicho Tribunal, será impersonal, y el de sus miembros de excelencia”.

En los artículos anteriores, se configura de manera detallada la división de poderes que caracterizaría al Imperio Mexicano y como ya se dijo, dicha división se establecería acorde con la doctrina clásica de la división de poderes. Como institución particular se encuentra la Regencia, que aunque no era nueva, en esta ocasión se le dotó de atribuciones y facultades distintas a las que había tenido, es así que de ahora en adelante esta figura serviría para regular cosas propias de la monarquía hereditaria que se pretendía instituir, con lo que de cierta manera se intentaba institucionalizar y legitimar una figura nueva en la cultura del recién nacido país independiente. Por lo que hace a la administración pública, a las secretarías (ahora incorrectamente denominados ministerios) originales se les agregó un secretario de estampilla.

1.1.5 Acta Constitutiva de la Federación (31 de enero de 1824)

Luego de diversas presiones y de que la aplicación del reglamento anterior fue prácticamente nula, Iturbide dejó el poder y los líderes de los territorios estatales decidieron reclamar lo que a su juicio les correspondía, existiendo un vacío de poder pues el Imperio Mexicano había dejado de existir y aún no se encontraba previsto en quién se depositaría, tomando la decisión de crear de manera provisional lo que llamaron el Supremo Poder Ejecutivo, que se trató de un órgano colegiado integrado por 3 personas (de ahí que sea conocido como el Triunvirato): Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete; los mismos que a su vez contaban como suplentes con Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero.

El acta constitutiva se trató de una especie de declaración de intenciones por parte de los estados de la forma en que deseaban que a partir de ahí se organizara el país, para entenderlo de mejor manera resulta indispensable la lectura de los siguientes artículos:

“Artículo 1.- La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España, en el que se decía capitanía

general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de provincias internas de oriente y occidente.”.

“Artículo 3.- La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno, y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.”.

“Artículo 5.- La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.”.

“Artículo 6.- Sus partes integrantes son estados independientes, libres, y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según detalla en esta acta y en la constitución general.”.

“Artículo 9.- El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.”.

“Artículo 10.- El poder legislativo de la federación residirá en una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el congreso general.”.

“Artículo 15.- El supremo poder ejecutivo se depositará por la constitución en el individuo o individuos que ésta señale; serán residentes y naturales de cualquiera de los estados o territorios de la federación.”.

“Artículo 18.- Todo hombre, que habite en el territorio de la federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa, e imparcialmente justicia; y con ese objeto la federación deposita el ejercicio del poder judicial en una corte suprema de justicia, y en los tribunales que se establecerán en cada estado; reservándose demarcar en la constitución las facultades de esa suprema corte.”.

“Artículo 20.- El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio, en los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial; y nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un individuo.”.

Con este acta se sentarían las bases de lo que posteriormente sería la Constitución de 1824 y, por consiguiente, las bases de lo que hoy es México. Se trata de un documento breve pero claro en su finalidad, tal vez lo escueto que era se debió a la premura y oportunidad del momento. En él, la división de poderes inició su consolidación no sólo a nivel federal, sino también en lo que en muy poco tiempo serían las entidades federativas.

Seguramente para que los políticos y líderes de la época decidieran darle al país esas tendencias, las vivencias previas tuvieron mucha influencia, pues se precisaba del deslinde categórico de una forma de gobernar que no había arrojado buenos resultados sino al contrario, había resultado en extremo gravoso para el país.

1.1.6 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824)

En el mismo año de 1824 y una vez confirmado el final del Imperio Mexicano, por medio del decreto del 4 de octubre se aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Emilio Rabasa sostiene “que el federalismo se importó de la Constitución norteamericana, en tanto que la intolerancia religiosa, el proceso electoral, el consejo de gobierno, etcétera, se copiaron de la española de 1812, para formar la Constitución mexicana de 1824, son ideas que han trocado axiomas en la historia de nuestro pensamiento político o de nuestras constituciones”.⁸

Mención aparte debe hacerse de la indudable aportación del pensamiento político norteamericano al pensamiento político local, las ideas estadounidenses encontraron en México el lugar idóneo para permearse por una diversidad de factores tal, que sólo ese aspecto podría ser el objeto de estudio de una investigación; no obstante, es de recalcar que la adopción de la república y del federalismo en los sistemas político, económico y social mexicanos se tradujo en un cambio absoluto en la forma de ver y hacer las cosas. Estos solos conceptos eran indispensables, ya que la renovación periódica del titular del poder ejecutivo, la descentralización del poder y, consecuentemente, las intenciones de avanzar en el tema de la libertad que trajeron consigo significaba un rompimiento con el pasado, rompimiento que debía de ser totalmente radical para poder ser aplicado en la realidad de un país que históricamente había padecido formas absolutistas de gobernar, teniendo tanto su origen como sus efectos en los 2 aspectos que esta investigación sostiene que son factores fundamentales al momento de analizar, proponer y realizar adecuaciones en la APF mexicana: el aspecto político y el económico. Sin duda alguna, es la Constitución de 1824 el parteaguas normativo que le dio a México la posibilidad de lograr avances democráticos y económicos que con el paso de los años se harían cada vez más exigibles alrededor del mundo.

Ahora bien, la influencia española (a través de la Constitución de Cádiz de 1812) en el nuevo documento base del sistema político y jurídico mexicano es indudable además de que era inevitable, la penetración cultural que había logrado España en

⁸ RABASA, Emilio, *El pensamiento político del constituyente de 1824(integración y realización)*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 91.

el territorio mexicano fue de tal magnitud que se puede sostener que hasta nuestros días sigue presente.

Al convertirse México en una república se estaría sometiendo a la voluntad popular quien fuera el jefe del Estado mexicano, función que sería temporal con la finalidad de inhibir cualquier pretensión de perpetuidad en el poder. Con esta forma de elegir, se buscaría que la persona que ocupara ese lugar estuviera sometida (desde un punto de vista positivo) al escrutinio público. “El régimen republicano se opondrá al monárquico por cuanto en éste, el jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite por muerte o abdicación mediante sucesión dinástica”.⁹

Con el hecho de establecer el federalismo en México, se hizo clara la intención de llevar toda decisión fundamental del país a un debate abierto, cada una de las entidades federativas tendría formalmente voz y voto en esa toma de decisiones; se trató de un cambio difícil de asimilar pues la costumbre de que las decisiones se tomaban desde el centro y eran incontrovertibles se encontraba muy arraigada, siempre es más difícil conciliar intereses en un grupo que tomar una decisión sin someter a consideración de persona alguna los aspectos positivos y negativos de la misma.

Cabe adelantar que a lo largo de los años las circunstancias del país ocasionaron que la consolidación del federalismo sufriera altibajos, en diversos momentos la necesidad de un poder central fuerte frente a diversos embates llegados del exterior y del interior obligaron a la ejecución de diversos procesos de centralización del poder. A continuación, se realizará un análisis de los artículos que se consideran importantes:

Artículo 4.- La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Artículo 5.- Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

⁹ PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Introducción a la nueva administración pública de México*, segunda edición, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, p. 34.

Artículo 6.- Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Los 3 artículos anteriores marcan una tendencia clara en la Constitución de 1824, en primer instancia, el poder del jefe del ejecutivo se vería mermado debido a la existencia de factores de equilibrio como lo serían el hecho de ser una república, una federación y reafirmarse la división de poderes.

Artículo 7.- Se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso general. Este se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 74.- Se deposita el S. P. E. de la federación en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados-unidos mexicanos.

Artículo 75.- Habrá también un vice-presidente en quien recaerán en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de este.

Artículo 123.- El Poder Judicial de la federación residirá en una corte suprema de justicia, en los tribunales de Circuito, y en los juzgados de distrito.

Artículo 157.- El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo, y judicial; y nunca podrán unirse dos ó más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.

Artículo 158.- El poder legislativo de cada estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.

Artículo 159.- La persona o personas a quienes los estados confiaren su poder ejecutivo, no podrá ejercerlo sino por determinado tiempo que fijará su constitución respectiva.

Artículo 160.- El poder judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca ó designe la constitución; y todas las causas civiles ó criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

Estos artículos comienzan a delinear detalles del gobierno y del principio de división de poderes, empero, desde la denominación del Poder Ejecutivo (al que se le califica como “Supremo”) es posible percatarse de que en adelante se estaría

tratando de un régimen presidencialista¹⁰, lo que en este mismo documento y en los que estarían por venir se iría confirmando. Igualmente, en el orden estatal se establecería la división de poderes fijada por la doctrina clásica, aunque en este caso los detalles como facultades, atribuciones y procedimientos se dejó para las constituciones locales, otorgándoles a las entidades desde ese momento esa especie de soberanía.

Artículo 117.- Para el despacho de los negocios de gobierno de la republica habrá el número de secretarios que establezca el Congreso general por una ley.

Artículo 118.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán ir firmados por el secretario del despacho del ramo á que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos.

Artículo 119.- Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra esta constitución, la acta constitutiva, leyes generales, y constituciones particulares de los estados.

Artículo 120.- Los secretarios del despacho darán a cada cámara luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo.

Artículo 122.- Los secretarios del despacho formarán un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios de su cargo, que pasará el gobierno al Congreso para su aprobación.

Los presentes artículos son de especial importancia para el estudio de la APF:

- En el artículo 117 ya se brinda la pauta para que los detalles de la estructura orgánica de la APF sean plasmados en la legislación secundaria, lo cual fue un gran avance pues a partir de ese momento cualquier modificación a la misma no tendría que tratarse de una reforma constitucional, facilitando la adaptabilidad de la que toda estructura orgánica debe de estar dotada para responder con prontitud a las transformaciones que vive la sociedad.
- Los artículos 118, 119, 120 y 122 comienzan a dotar al jefe del Ejecutivo de la facultad reglamentaria, hecho que también responde a la necesidad de contar con una APF dinámica y adaptable, en ellos se hace responsable a

¹⁰ De acuerdo con Lorenzo Córdova Vianello “el sistema político norteamericano, pionero y modelo de los gobiernos presidenciales en el mundo, encontró en la figura del jefe del Ejecutivo un instrumento ideal de gobernabilidad, y desde su conceptualización en la Asamblea Constituyente de Filadelfia fue pensado como tal, es decir como la pieza de la estructura política que pudiera ejercer una acción gubernamental pronta y eficiente ante cualquier situación, incluso de crisis”. En CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, CARBONELL y SÁNCHEZ, Miguel, SILVA RAMOS, Alberto, et al, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Editorial Aldus, 1994, p.2.

los secretarios del despacho de sus actos y los obliga a comparecer ante el Poder Legislativo, lo que configura el principio de rendición de cuentas indispensable en todo sistema democrático.

Artículo 110.- Las atribuciones del presidente son las que siguen:

(...)

4ª. Nombrar y remover libremente á los secretarios del despacho.

(...)

6ª. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno.

(...)

El artículo 110 brinda al presidente amplias facultades al presidente, como lo es la libertad para nombrar y remover a los secretarios del despacho, sin embargo, también establece una función de control en el nombramiento de algunos cargos condicionándolo a la aprobación del Senado, nombramientos propios de temas en los que las entidades federativas cedieron parte de su soberanía a la federación; esto en un ejercicio similar a la cesión de libertad de los individuos al Estado, en aras de la existencia de una “unión de territorios para fines comunes sobre una estricta base de igualdad”,¹¹ y en el segundo caso, de la existencia de un poder mayor con facultades y posibilidades de coerción tales que ayudara al logro de una convivencia armónica y de respeto colectivo.

Es así que en la Constitución de 1824 se encontró un mayor detalle en lo relativo a la conformación que tendría el poder ejecutivo y, además, se sentó un importante precedente: se sometieron a consideración del Senado el nombramiento de diversos cargos, para que este a su vez los ratificara de considerarlo así.¹² Igualmente, en este cuerpo normativo ya se dejaba abierto el número de Secretarías que se encargarían de ejecutar las tareas propias, lo cual fue correcto porque de esta manera el organigrama del poder ejecutivo podría ser “fácilmente” transformado de acuerdo a las necesidades que se fueran presentando en lo que todavía se trataba de una etapa inestable en México. Aún y cuando la propia Constitución ya permitía que existieran más de cuatro secretarías, prácticamente la estructura se conservó tal y como estaba, quizá porque las energías de la clase política y los recursos del Estado estaban enfocados en lograr la ya muy deseada estabilidad.

¹¹ FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración Pública Federal*, México, Editorial Porrúa, 1979, p. 51.

¹² Pudiendo concluirse que es el antecedente más antiguo e importante de las funciones de control del poder legislativo para con el ejecutivo, en el Acta Constitutiva de la Federación del mismo año apenas se establecía que el legislativo se encontraría conformado de manera bicameral.

“Para finalizar, cabe reflexionar que la importancia de la Constitución Federal Mexicana de 1824 radica en haber dotado a nuestro país de las bases políticas fundamentales como el sistema federal, el régimen republicano y la división de los tres poderes, principios que, con algunas interrupciones, continúan siendo esenciales dentro de la actual organización constitucional de nuestro país”.¹³

1.1.7 Bases para la Nueva Constitución (23 de octubre de 1835) y Leyes Constitucionales (29 de diciembre de 1836)

Luego de expedida la Constitución de 1824, la ansiada estabilidad del país seguía siendo una expectativa y, sumándose a los problemas anteriores, se dio una radicalización de la vida política interna: por una parte se encontraban aquellas personas que aún tenían la esperanza de volver al pasado (una “reconquista”) y por otro las que deseaban borrar todo lo anterior de manera definitiva; es en este momento en que hacen su irrupción las logias escocesa (introducida por los españoles) y yorquina (auspiciada por los Estados Unidos), resultando ganadora después de una intensa batalla ideológica la segunda, produciendo en muchas personas la esperanza de que el liberalismo fuera una realidad.

Aunada a la inestabilidad política se encontraba una profunda crisis económica que se estaba convirtiendo en imposible de revertir debido a la primera, la hacienda pública no cumplía su tarea, la deuda externa se tornaba impagable y los estados se seguían reservando para ellos mismos un alto porcentaje de los ingresos y del poder político, además. Es durante esta crisis que 3 personajes cobrarían gran relevancia y delinearían lo que vendría; en principio, Anastasio Bustamante como presidente y Lucas Alamán como secretario de relaciones exteriores e interiores establecieron un estilo en el cual se pugnaba por lograr “recuperar” algunas facultades y atribuciones que los estados se habían reservado y provocando evidentemente un descontento general; es así que entraría en acción el tercero de los personajes, se trataba de Antonio López de Santa Anna, quien aprovechándose de la división existente encabezó una lucha de la que saldría victorioso, asumiendo la presidencia después de algunos sucesos en 1833.

Como consecuencia de los acontecimientos anteriores, el 23 de octubre de 1835 se expidieron las Bases para la Nueva Constitución, cuyo contenido rompería de raíz algunos de los fundamentos de la Constitución de 1824, sin lugar a dudas se

¹³ RABASA, Emilio (coordinador general), *Nuestra Constitución, historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano: de la Constitución de Cádiz a la República Federal de 1824*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, p. 44.

trataba de un documento con un corte sensiblemente más conservador que aquella, mediante estas bases se buscaría una centralización del poder considerada necesaria por sus creadores derivado de la necesidad de dar un golpe de autoridad y afrontar las amenazas internas y externas. El anterior documento fue el primer paso para la creación de las Leyes Constitucionales, mejor conocidas como Siete Leyes Constitucionales, cuerpo normativo en el que se ratificó el cambio profundo que tendría el país en los años venideros. A continuación, se encuentran artículos indispensables para entender claramente la transformación que se buscaba tener:

SEGUNDA.

Organización de un Supremo Poder Conservador.

Artículo 1.- Habrá un Supremo Poder Conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez el que designare la suerte sin entrar en el sorteo el que ó los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo.

Artículo 2.- El sorteo de que habla el Art. anterior, se hará por el Senado el día 1 de agosto inmediato anterior A la renovación. y si estuviere en el receso, lo verificará el Consejo de gobierno.

Artículo 12.- Las atribuciones de este Supremo Poder son las siguientes:

1.º Declarar la nulidad de una ley ó decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarias á artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración ó el Supremo Poder Ejecutivo ó la Alta Corte de Justicia, ó parte de los miembros del Poder Legislativo en representación que firmen diez y ocho por lo menos.

2.º Declarar, excitado por el Poder Legislativo ó por la Suprema Corte de Justicia la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios á la Constitución ó á las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos á las autoridades respectivas.

3.º Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda á la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

(...)

7.º Restablecer constitucionalmente á cualquiera de dichos tres Poderes, ó á los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

(...)

Artículo 15.- Toda declaración y disposición de dicho Supremo Poder Conservador dada con arreglo á las disposiciones precedentes, y citando la respectiva, debe ser obedecida al momento y sin réplica por todas las personas á quien se dirija y corresponda la ejecución.

La formal desobediencia se tendrá por crimen de alta traición.

Artículo 17.- Este Supremo Poder no es responsable de sus operaciones más que á Dios y á la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

El Supremo Poder Conservador establecido por este instrumento normativo se trataba de un órgano con mucho poder (siendo totalmente congruente al adjetivo “Supremo” con su naturaleza y sus atribuciones). Incluso, el maestro Juan José Mateos Santillán lo considera el “primer tribunal creado *ex profeso* para juzgar exclusivamente los actos de autoridad emanados de los tres poderes generales y cuyas sentencias implicarían la nulidad general del acto impugnado”¹⁴. Aunado a lo anterior, es de resaltarse que en la designación de sus integrantes estaba inmiscuido el Senado, siendo que este último era parte de uno de los poderes (el legislativo) que de facto era controlado por el Supremo Poder Conservador.¹⁵ Era tal el nivel de poder del que se pretendía dotar a este órgano, que el propio artículo 17 señalaba que solamente era responsable de sus actos frente a Dios y a la opinión pública, brindando además una especie de fuero constitucional a sus integrantes.

TERCERA.

Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las Leyes.

Artículo 1.- El ejercicio del Poder Legislativo, se deposita en el Congreso general de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras.

A pesar de que se establecía esencialmente al centralismo, se mantuvo la existencia del Senado como parte de lo que se llamó el “Congreso General de la

¹⁴ Citado en CRUZ BARNEY, Óscar, *Historia del derecho en México*, segunda edición, México, Editorial Oxford, 2004, p. 651.

¹⁵ De alguna manera la participación del Senado para designar a los integrantes de este órgano recuerda la participación del mismo Senado en la designación de diversos funcionarios públicos dentro de algunos organismos existentes en la actualidad. Además, merece observarse que en realidad en el caso del Supremo Poder Conservador, sus integrantes tendrían una gran influencia en los grandes temas nacionales, sin embargo, en el procedimiento seguido para su designación no habría una participación activa y directa del pueblo, quien finalmente sería el destinatario de las decisiones que se tomarían en su interior.

Nación”, lo que parecería ser una incongruencia teórica ya que por tradición en el Senado se encuentran representadas las entidades federativas, las cuales fungen como elementos constitutivos de un sistema federal.

CUARTA.

ORGANIZACION DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO.

Artículo 1.- El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un Supremo Magistrado, que se denominará Presidente de la República: durará ocho años, y se elegirá de la manera siguiente.

Del Ministerio

Artículo 28.- Para el despacho de los asuntos de Gobierno, habrá cuatro Ministros: uno de lo Interior, otro de Relaciones exteriores, otro de Hacienda, y otro de Guerra y Marina.

Como lo fija el artículo 1º de la Cuarta Ley, el jefe del ejecutivo sería el Presidente de la República, figura realmente acotada por los contrapesos “tradicionales” (el legislativo y el judicial) y también por ese nuevo poder plenipotenciario que era el Supremo Poder Conservador, significando estas Leyes Constitucionales un verdadero debilitamiento de la figura presidencial, intacta hasta ese momento.

Las antiguas Secretarías de Estado y del Despacho permanecieron intocadas en su número, aunque ahora se denominarían ministerios y sufrirían una reorganización en los temas que trataban; se separó el tema de relaciones exteriores de todo lo que tenía que ver con asuntos internos y se agregaron algunas funciones a los otros con la finalidad de que el número de ministerios siguiera siendo el mismo para que la tentativa creación de más no hiciera al aparato burocrático aún más oneroso. De lo anterior, se puede estar en posibilidad de concluir que este instrumento normativo cortaba efectivamente de raíz con lo que se había establecido hasta el momento, no obstante, el rigor teórico del mismo tenía deficiencias claras, hay quienes consideran que debido a la premura con que fue diseñado y a los tiempos difíciles que se vivían aún subsistían instituciones que no debían haber tenido cabida en un documento eminentemente centralista. Por otra parte, la seria crisis económica de la época provocó que en el seno de la administración pública los cambios fueran marginales en comparación con las transformaciones que se hubieran esperado después de cambiar de un sistema federalista a un sistema centralista.

Finalmente, la administración pública quedaría conformada de la siguiente manera en los 2 documentos centralistas:

- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Guerra y Marina.

1.1.8 Bases adoptadas por el Ejército de Operaciones en Tacubaya (28 de septiembre de 1841)¹⁶

Como resultado de un examen integral de la administración pública realizado por un grupo encabezado por Lucas Alamán,¹⁷ en 1841 se dio paso a la creación del documento que se comenta y se creó un nuevo ministerio llamado de “Instrucción Pública e Industria”. Resulta de especial atención lo señalado en las bases séptima y octava para la finalidad que persigue esta investigación, a la letra establecían:

Séptima.- Las facultades del Ejecutivo provisional son todas las necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública.

Octava.- Se nombrarán cuatro Ministros: El de Relaciones exteriores e interiores; el de Instrucción pública e Industria; el de Hacienda, y el de Guerra y Marina.

Aunque el número de ministerios permaneció en 4, ya que se dio marcha atrás en la intención de separar el tema de relaciones exteriores de los asuntos interiores y estas 2 tareas se volvieron a fusionar y ser tratados por un solo ministerio. En estas Bases se crea un ministerio diferente a lo que había existido hasta el momento, se trató del momento en que se pasó de tener una administración pública con las dependencias “estrictamente necesarias y tradicionales”, a contar con una administración pública dotada de dinamismo y receptiva en cuanto a las necesidades que imperaban en la sociedad de la época. El ministerio de Instrucción Pública e Industria fue creado como la respuesta inmediata e idónea a lo que sucedía alrededor del mundo y que cambió en cada latitud la dinámica productiva de las sociedades; se debe recordar que principalmente en Europa y en Estados Unidos se estaba en un momento de cambios profundos debido a ese proceso mejor conocido como Revolución Industrial, fenómeno que tuvo un impacto profundo a nivel político, económico y social como pocos lo habían tenido a lo largo de la historia. Dichas transformaciones tuvieron una evidente repercusión directa en los Estados, sus gobiernos y, consecuentemente, en sus administraciones públicas.

¹⁶ Primer documento en que se crea un ministerio como resultado directo de los sucesos del exterior, y que además, fueron de origen económico.

¹⁷ Cfr. CARRILLO CASTRO, Alejandro, *200 años de administración pública en México. Génesis y evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, op. cit., pp. 58 - 60.

El caso mexicano no podría ser la excepción y por tal motivo se creó el nuevo ministerio, con este se intentaría entrar a la dinámica del nuevo orden mundial y capitalizar de tal manera el potencial existente en el país, siendo necesario para esto un ente que se encargara de exclusivamente organizar los distintos factores y marcara las directrices a seguir. Se trató de la gran señal inicial de cómo la economía tendría un impacto directo y contundente en las transformaciones que sufriría la administración pública del México independiente; resultó revelador el hecho de que ante la imposibilidad de hacer más grande la estructura se decidió fusionar las labores de dos ministerios fundamentales con tal de dar paso a la posibilidad de crear uno nuevo que no se encontraba en la categoría de los “tradicionales” pero que sí respondía a las nuevas exigencias de la sociedad, necesidad resultante de las transformaciones económicas, definitivamente.

En conclusión, la administración pública se configuró como a continuación se enlista:

- Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores.
- Ministerio de Instrucción Pública e Industria.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Guerra y Marina.

1.1.9 Bases de Organización Política de la República Mexicana (12 de junio de 1843)

Antes de analizar este documento, cabe resaltar que el mismo tuvo muy poca aplicación debido, principalmente, a las turbulencias generadas desde el exterior que tuvieron efectos claros generando una gran inestabilidad al interior del país. A continuación se analizarán algunos artículos importantes para el desarrollo de la investigación:

Artículo 25.- El Poder legislativo se depositará en un congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta á la sanción de las leyes.

Una vez más, a pesar de tratarse de un documento eminentemente centralista se incurre en la incongruencia de depositar al poder legislativo además de en una cámara de diputados, en una cámara de senadores, lo que lleva a colegir que definitivamente se seguiría teniendo un modo “ecléctico” de organización política, o al contrario, los ánimos federalistas seguían presentes de manera profunda en la convicción de los políticos, fueran federalistas o centralistas.

Artículo 83.- El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominará Presidente de la República. Este magistrado durará cinco años en sus funciones.

Artículo 93.- El despacho de todos los negocios del Gobierno estará á cargo de cuatro ministros, que se denominarán, de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública é industria; de hacienda, y de guerra y marina.

En el caso de esta ley, la jefatura del ejecutivo seguiría siendo depositada en una persona, sin embargo, a diferencia de lo establecido en las Leyes Constitucionales sufriría una reducción en su periodo, pasando de 8 años a 5. Además, “el número de ministerios no sufrió cambio pero sus denominaciones sí, siendo las siguientes: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda y Guerra y Marina”.¹⁸ Como puede observarse, se continuó con la intención de mantener intocado el número de dependencias, no obstante, sus denominaciones y tareas cambiaron. En primer término, los asuntos del interior y del exterior seguirían quedando encargados a un ministerio; en segundo término, al ministerio que anteriormente se le habían encomendado los temas de instrucción pública e industria se le sumarían los de justicia y negocios eclesiásticos, lo que se traducía en una verdadera incoherencia en el diseño de la estructura orgánica de la administración pública, pues estos temas normalmente eran y han sido atribución de dependencias diferentes; en tercer y cuarto términos, estuvieron los ministerios de hacienda y de guerra y marina que permanecieron como estaban.

De esta manera, la administración pública quedaba estructurada de la siguiente manera:

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.
- Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Guerra y Marina.

1.1.10 Plan de la Ciudadela (4 de agosto de 1846)

ARTICULO 1. ° En lugar del Congreso que actualmente existe, se reunirá otro compuesto de representantes nombrados popularmente, según las leyes

¹⁸ MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La administración pública federal en México, op. cit.* p. 139.

electorales que sirvieron para el nombramiento del de 1824, el cual se encargara así de constituir a la nación, adoptando la forma de gobierno que le parezca conforme la voluntad nacional, como también de todo lo relativo a la guerra con los Estados Unidos y a la cuestión de Texas y demás departamentos fronterizos. Queda excluida la forma de gobierno monárquico que la nación detesta evidentemente.

Si bien la importancia de este documento no radica principalmente en su vigencia efectiva, el valor histórico del mismo es innegable toda vez que se trató básicamente de la expresión del intento de finalmente lograr la tan ansiada estabilidad que no había llegado y que se había convertido en el *factótum* de gran parte de los males del país, las guerras con el exterior y en interior estaban generando consecuencias devastadoras en el presente y futuro de México. Sobre el particular, los maestros Juan Carlos Moreno – Brid y Jaime Ros Bosch señalan que “la historia económica del México independiente aparece como una sucesión de periodos de estancamiento o caída, seguidos por otros de prosperidad y transformación económica. En el primer periodo, desde la Independencia hasta cerca de 1870, encontramos cinco décadas perdidas en términos de desarrollo económico. Se trata de la época en la cual, como lo ha mostrado Coatsworth (1978), tiene su origen el atraso económico de México”.¹⁹ Por tanto, al leer el principio de lo escrito en el documento queda claro el hartazgo que ya existía porque las cosas cambiaban constantemente y era muy difícil tomar la senda del desarrollo de esa manera. El artículo que se transcribió líneas atrás resulta interesante al momento de lo que se ha dicho, aún a esas alturas se debía reafirmar la imposibilidad de establecer una monarquía y la necesidad de que las decisiones se tomaran por consenso de la sociedad, la democracia se convertía una vez más en elemento fundamental para lograr las transformaciones del país.

Siguiendo las ideas del estancamiento económico de la época, además de que el primero fueron los primeros 50 años de vida independiente a los que se ha hecho alusión, se puede adelantar que vendrían posteriormente dos periodos más de un profundo estancamiento:

1. De 1926 a 1932, cuando se da la ruptura del consenso positivista y el fin de la estabilidad política que caracterizó al Porfiriato.

¹⁹ MORENO – BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 19. En la misma página, ellos consideran como conocidas las causas del declive económico, y además, sostienen que la más importante fue el prolongado periodo de inestabilidad política enraizada en el permanente conflicto entre liberales y conservadores.

2. De 1982 hasta nuestros días, en que se ejecutó un cambio de paradigma con acciones incorrectas.²⁰

1.1.11 Acta Constitutiva y de Reformas (18 de mayo de 1847)

Al momento de emitirse esta acta, el país vivía una de las mayores crisis de su historia, se encontraba en medio de una cruenta batalla con los Estados Unidos y paulatinamente se veía rebasado por el poderío militar de este país. Desde 1846, se habían iniciado de nuevo los esfuerzos por adoptar el sistema federal, es de esta manera que los “ministerios” volvieron a llamarse “secretarías” y los “departamentos” se denominaron de nuevo “estados”. A continuación, se enlistan algunas de las partes esenciales para entender los cambios que se proponían:

Artículo 6.- Son Estados de la federación los que se expresaron en la Constitución federal y los que fueron nombrados después conforme a ella.

Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco y Tlapa, y la municipalidad de Coyucan, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las legislaturas de estos tres Estados den su consentimiento dentro de tres meses.

Mientras la ciudad de México sea Distrito federal, tendrá voto en la elección de Presidente, y nombrará dos senadores.

Artículo 17.- Los secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión.

1.1.12 Bases para la Administración de la República (22 de abril de 1853)

El artículo 1º de estas Bases establece el segundo gran cambio estructural en la administración pública (como resultado también del análisis hecho por Lucas Alamán sobre el estado de la administración pública), además de prever otras funciones se creó finalmente la quinta secretaría, el artículo señala a la letra en su Sección Primera:

Art. 1.º Para el despacho de los negocios habrá cinco secretarios de Estado con los nombres siguientes:

De relaciones exteriores.

De relaciones Interiores, justicia, negocios eclesiásticos é instrucción pública.

De fomento, colonización, industria y comercio.

De guerra y marina.

²⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 26-29.

De hacienda.

Si bien muchas propuestas de esa etapa no llegaron a materializarse, se empezó a hacer clara la intención de prepararse para la expansión económica como parte del desarrollo industrial que se estaba presentando alrededor del mundo; la parte de los recursos humanos especializados ya se había buscado mejorar anteriormente con el tema de la Instrucción Pública y ahora tocaba dar paso al aspecto de la infraestructura, con la firme intención de crear una Secretaría que se ocupara del tema del fomento, la industria y el comercio.

Artículo 2.- Se hará una distribución conveniente de los negocios entre estas secretarías, para el más pronto despacho de ellos.

Artículo 4.- En consecuencia de la creación de este Ministerio, queda suprimida la Dirección de Industria y Colonización, y todas las direcciones particulares de los diversos ramos que las atribuciones de dicho Ministerio abrazan. Los empleados en estas oficinas serán considerados según sus méritos.

Artículo 7.- Se revisarán las plantas y reglamentos actuales de las secretarías del despacho, de la contaduría mayor, de la Tesorería general y demás oficinas, para hacer en ellas las variaciones y mejoras que parezcan convenientes.

Artículo 9.- Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes ó se susciten en adelante; promover cuanto convenga á la hacienda pública, y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho; se nombrará *un procurador general de la Nación*, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte por la Nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo Ministerio; y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible á voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos Ministerios.

Después de analizar detenidamente diversas disposiciones, resultan obvias las pretensiones de regular con un nivel de detalle inédito lo referente a la administración pública, quedando patente la necesidad de organizar lo referente en un documento propio de la legislación secundaria.²¹ “Dicho documento sirvió de apoyo a la serie de reestructuraciones orgánicas que se llevaron a cabo a lo largo de ese año, y que pueden considerarse como el primer intento de reforma administrativa integral realizado hasta entonces a partir de la Independencia”.²²

²¹ Puede considerarse el primer intento de contar con una ley orgánica de la administración pública toda vez que llega a profundizar en temas como son las atribuciones del nuevo ministerio o cuestiones presupuestales.

²² CARRILLO CASTRO, Alejandro, *200 años de administración pública en México, op. cit.*, p. 62.

Aunado a lo anterior, en el artículo 7º ya se proponía expresamente la modificación de “reglamentos para hacer en ellos variaciones y mejoras que parezcan convenientes”, lo que inmediatamente deja clara la necesidad de ordenar lo relativo a la vida interna de las dependencias. Por otra parte, aunque no fue considerada una dependencia se previó en el artículo 9º el nombramiento de un “procurador general de la Nación” que cabe decir, se le dio un nivel de subordinación en relación con los ministerios, pues el mismo artículo ordenaba que “recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos Ministerios”.

Fue en ese mismo año en que después de varios intentos se rebasó el número original de dependencias con la creación del Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; también se retomó la intención de separar las relaciones exteriores de los asuntos internos y el ministerio que los aglutinaba se escindió y resultaron 2 dependencias distintas: el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de Relaciones Exteriores. De tal manera que quedó en 6 el número total de ministerios dependientes del Ejecutivo.

Los anteriores son importantes ejemplos de la serie de modificaciones que sufrió la estructura orgánica de la administración pública y que, cabe decir, tuvieron una vigencia muy corta (alrededor de 1 año) como resultado (otra vez) de la inestabilidad política imperante.

La estructura orgánica de la administración pública resultante de estas Bases y del Decreto del 17 de mayo de 1853²³ fue:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaria de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.
- Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.
- Secretaría de Guerra y Marina.

- Secretaría de Hacienda.

²³ En el Decreto referido vuelven a ser denominadas Secretarías. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/71/doc/doc27.pdf>. Consultada el 13 de febrero de 2014 a las 17:45 horas.

1.1.13 Plan de Ayutla (1º de marzo de 1854) y Plan de Ayutla reformado en Acapulco (11 de marzo de 1854)

Este Plan que significó el golpe definitivo para Antonio López de Santa Anna, fue apoyado principalmente por personajes como Florencio Villarreal, Juan Álvarez e Ignacio Comonfort. En dicho documento se exponía la oposición a la permanencia en el poder por parte de Santa Anna ya que lo consideraba “un constante amago por la independencia y la libertad de la nación”; la elección de un presidente interino por parte de un representante “por cada Departamento y Territorio de los que hoy existen, y por el Distrito de la capital” que quedaría dotado de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, además, dicho presidente interino convocaría a un congreso extraordinario que se encargaría de “constituir a la nación bajo la forma de República representativa, popular”; por último, ordenaba que el gobierno provisional se ocuparía de proporcionarle todas las libertades y franquicias al comercio debido a que se trataba de una de las fuentes de la riqueza pública.

Con lo anterior, era clara la tendencia de llevar a cabo una profunda reforma de Estado que consecuentemente, tendría repercusiones en la estructura orgánica de la administración pública, además, también era patente la tendencia económica liberal que estaba tomando el Estado mexicano, se empezaba a dar un lugar preponderante a los empresarios, los cuales históricamente se habían sentido perjudicados por las decisiones de los políticos.

A pesar de lo anterior, la situación prevaleciente obligó escasos días después a la expedición de reformas al plan, generando uno nuevo conocido como “Plan de Acapulco, modificando el de Ayutla”, esto gracias a que a juicio de Ignacio Comonfort “el plan que trataba de secundarse necesitaba de algunos ligeros cambios, con el objeto de que se mostrara a la nación con toda claridad, que aquellos de sus buenos hijos que se lanzaban en esta vez los primeros a vindicar sus derechos, tan escandalosamente conculcados, no abrigaban ni la más remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país, restableciendo por la fuerza de las armas el sistema federal”. Entre algunos otros cambios en el articulado del documento original, se agregó un nuevo artículo (el 10º) en el que se establecía la intención permanente de comenzar a someter las grandes decisiones nacionales a la opinión del pueblo, a la letra señalaba:

Artículo 10.- Si la mayoría de la nación juzgare conveniente que se hagan algunas modificaciones á este plan, los que suscriben protestan acatar en todo tiempo su voluntad soberana.

El Plan de Ayutla proclamado el 1º de marzo de 1854, no se distinguía ni por su originalidad, ni por lo elevado de sus conceptos, ni por el prestigio de sus autores y sin embargo, se cuentan los resultados que obtuvo entre los de mayor trascendencia en nuestra historia.²⁴

1.1.14 Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (15 de mayo de 1856)

Como consecuencia directa de la estadía de liberales en el poder, se expidió el documento que se comenta con la finalidad de cobrar vigencia durante la transición que México estaba por vivir en los siguientes meses, con el presente Estatuto se comenzarían a realizar los preparativos para la reforma de gran calado que eventualmente se ejecutaría. A pesar de la ideología de sus creadores, en la opinión de muchas personas de la época, el documento aún se encontraba influenciado por el centralismo instituido en los años anteriores. A continuación se transcriben algunos de sus artículos:

Artículo 80.- El presidente es el jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior, la seguridad en el exterior y el fiel cumplimiento de las leyes.

Artículo 81.- Todas las facultades que por este Estatuto no se señala expresamente á los gobiernos de los Estados y Territorios, serán ejercidas por el presidente de la República, conforme al art. 3.º del plan de Ayutla, reformado en Acapulco.

Artículo 82.- El presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, á juicio del consejo de ministros, para defender la independencia ó la integridad del territorio, ó para sostener el orden establecido ó conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55.

Una vez más se consideraría al presidente el jefe de la administración pública y se le dotaría de amplísimas facultades, incluso, en detrimento del poder que ejercerían los gobiernos de los estados y territorios, tanto así que se le facultaba para “obrar discrecionalmente” cuando lo hiciera necesario la defensa de “la independencia o la integridad del territorio”.

Artículo 86.- Para el despacho de los negocios continuarán los actuales ministerios de relaciones exteriores, gobernación, justicia, fomento, guerra y hacienda.

²⁴ GARCÍA GRANADOS, Ricardo, *Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México. Estudio histórico-sociológico*, México, Editorial Tipografía Económica, 1906, p. 9.

Artículo 91.- Todas las autoridades de la República, sin excepción alguna, prestarán cumplida obediencia á las órdenes que se les dirijan por los secretarios del despacho, siendo libradas en la forma prescrita por este Estatuto.

Artículo 114.- Los gobernadores de los Estados y Distritos, y los jefes políticos de los Territorios, serán nombrados por el presidente de la República, y deberán ser mexicanos por nacimiento ó naturalización y tener treinta años de edad.

Los artículos anteriores demuestran de cierta manera el por qué existían inquietudes de un buen número de personas que consideraban al Estatuto un documento muy cercano al centralismo, el hecho de que se ordenara a “todas las autoridades de la República” a prestar “cumplida obediencia” a las órdenes giradas por los secretarios del despacho (y por consecuencia al presidente) y de que los gobernadores y jefes políticos fueran nombrados por el presidente de la República hacían inevitable la percepción de estas personas.

Por otra parte, se señaló que existirían los siguientes ministerios (siguiéndose tratando de 6, aunque con diferente denominación):

- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Gobernación.
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Fomento.
- Ministerio de Guerra.
- Ministerio de Hacienda.

Finalmente puede considerarse que entre 1855 y 1856, durante los efímeros periodos presidenciales de Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, la estructura orgánica sufrió muy pocos cambios, sin embargo, fue en esos años en que se iniciaron los preparativos para el diseño de lo que sería la nueva Ley Fundamental del país: la Constitución de 1857.

1.1.15 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1857) y Ley sobre adiciones y reformas a la Constitución (25 de septiembre de 1873)

De manera previa a la expedición de la presente Constitución, se debe mencionar que comenzaron a haber diversos ordenamientos de corte eminentemente liberal (como lo fue la Ley Lerdo)²⁵ mediante los cuales básicamente se reconfiguraría la

²⁵ Cuyo nombre correcto era Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México y que “buscó un verdadero cambio en la estructura del derecho de propiedad en la nación mexicana. Esta permitió recuperar grandes extensiones de tierras que se encontraban en manos de

forma de organización del Estado mexicano, uno de los principales aspectos a revisar era la relación Iglesia-Estado, lo que separó aún más las posiciones de liberales y conservadores (inclusive algunos liberales conocidos como moderados no estaban de acuerdo con llevar a tal nivel de radicalización el debate), de dicha manera los liberales duros pretenderían restar poder político y económico a la Iglesia, pues se trataba de un contrapeso importante que hacía que un eventual regreso de los conservadores no sonara descabellado, sino más bien fuera un riesgo latente. La división interior que prevalecía en el grupo liberal tenía proyectos disímiles y prácticamente incompatibles, los moderados buscaban que se restableciera la Constitución de 1824 y los duros pretendían la elaboración de una nueva constitución.

Los vencedores de la lucha anterior resultaron ser los liberales duros y es de esta manera que nació la Constitución de 1857, con un Congreso Constituyente integrado por 3 fracciones con ideas diferentes y hasta irreconciliables: los liberales duros, los liberales moderados y los conservadores. Los primeros y los segundos estaban de acuerdo en “acabar con los fueros y privilegios eclesiásticos y militares”, intentando lograr la aparición de una verdadera clase media integrada por pequeños propietarios, aunque no estaban de acuerdo en las formas para lograr dicha eliminación y la redistribución posterior de los eventuales vacíos resultantes. Por otra parte estaban los conservadores, que obviamente se negaban a cambiar el *statu quo* y contaban el apoyo con 2 de las élites más poderosas a nivel político, económico y social; la Iglesia y el ejército tenían una relación de intereses comunes con los conservadores que hacía propicio un apoyo recíproco y prácticamente permanente. Esta crisis llevó a Comonfort a dejar la presidencia para dar paso a quien fungiría como líder político del país en los siguientes años: Benito Juárez.

A continuación se encuentran algunos artículos que ejemplifican la profundidad de la reforma que se había emprendido en el Estado mexicano:

Artículo 1.- El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

la Iglesia Católica pero al mismo tiempo tuvo como consecuencia mediata que muchas de estas propiedades fueron subastadas a extranjeros y nacionales dando lugar a la formación de latifundios. El objetivo era quitárselos a toda corporación y pasarla a manos de los particulares (artículo 1, 2 y 3 de la Ley). El cuestionamiento que tiene la ley es que muchas comunidades y pueblos indígenas fueron despojados de sus bienes raíces con cantidades mínimas de dinero.” En BOLIO ORTÍZ, Juan Pablo, *Acaparamiento y gran propiedad. Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos de 1856*, Revista Hechos y Derechos, Número 16 julio – agosto 2013. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/16/art5.htm>. Consultada el 17 de febrero de 2014 a las 09:10 horas.

Artículo 2.- En la república todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional recobran por ese solo hecho su libertad y tienen derecho a la protección de las leyes.

Artículo 3.- La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir.

Artículo 4.- Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria ó trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno, ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, ó por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.

Artículo 6.- La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial ó administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque á algún crimen ó delito, ó perturbe el orden público.

Artículo 9.- A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse ó de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

Artículo 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la república, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto ú otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial ó administrativa, en los casos de responsabilidad criminal ó civil.

Entre otras cosas, la Constitución de 1857 hizo gala de su corte liberal con algunos artículos donde se comenzarían a constituir límites claros al gobierno y a los distintos “factores reales de poder” que coexistían en el México de la época, entre otras cosas se establecieron aspectos tales como la abolición de la esclavitud, las libertades de enseñanza, de profesión, de expresión, de asociación, de tránsito, etc.

Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.

Artículo 28.- No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones á título de protección á la industria. Exceptúense únicamente los relativos á la acuñación de moneda, á los correos, y á los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley á los inventores ó perfeccionadores de alguna mejora.

Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la supresión pueda contraerse á determinado individuo.

Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente á la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Igualmente, se establecieron artículos referentes a la propiedad y a la industria nacional, por una parte se elevó a rango constitucional la incapacidad legal de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces que no fueran destinados al servicio u objeto de la institución. Además, se señaló la existencia de monopolios reservados al Estado, prohibiendo todos los demás que no fueron enumerados expresamente. Por último, se previó la suspensión de estas y otras garantías en casos que lo ameritaran.

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

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca á su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir á las estipulaciones del pacto federal.

Los artículos anteriores ratifican la voluntad de someter a la voluntad del pueblo las grandes decisiones nacionales, se confirmaría que la soberanía residiría en el

pueblo y que el país se constituiría en una república representativa democrática federal, conformada en su interior por estados libres y soberanos.

Artículo 50.- El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, Ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Artículo 51.- Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.

Artículo 75.- Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 90.- Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Corte suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito.

Ahora bien, esta Constitución establecería la división “tradicional” de poderes, sin embargo, introdujo un cambio importante como lo fue el de desaparecer el Senado y depositar al poder legislativo en un Congreso de la Unión unicameral. En los casos de los poderes ejecutivo y legislativo, el primero se depositaba en el presidente y el segundo en la Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito. La transformación del legislativo no se trataría de un cambio menor, pues ante la inexistencia del Senado la cámara sobreviviente no encontraría límites en su actuar al interior de ese poder, aunado a esto, resultaba contradictorio que en una Constitución que restablecería al federalismo omitiera el establecimiento de la cámara donde teóricamente se encuentran representados los intereses de las entidades federativas. François-Xavier Guerra sostiene que “los constituyentes de 1857 obraron teniendo como idea de fondo la identificación del Legislativo con el pueblo y del Ejecutivo con la tiranía, de ahí la creación de una asamblea única, sin el freno del Senado”.²⁶

Artículo 109.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.

Artículo 117.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados.

En cuanto a los gobiernos estatales, se establecería prácticamente una réplica de lo sucedido en el orden federal, siempre condicionando la organización interna de cada entidad a no contravenir lo establecido por la Ley Fundamental.

²⁶ Citado en CRUZ BARNEY, Óscar, *Historia del derecho en México*, op. cit., p. 672.

El artículo 117 arregla uno de los puntos más criticados del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que hacía que fuera tildado de tener una inclinación centralista, esto fue el hecho de que en su artículo 81 éste ordenaba que todas las facultades que no se señalaran expresamente como propias de los estados y territorios serían ejercidas por el presidente, esto encontraba su razón en el Plan de Ayutla; en esta Constitución, se llevaría a cabo un razonamiento inverso en el cual las facultades que no estuvieran expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los estados. Esta nueva disposición quitaría al ejecutivo federal un margen de maniobra muy importante, pues en aras de un respeto irrestricto al principio de legalidad su posibilidad de actuar se vería seriamente restringida.

En relación con el objeto de estudio de esta parte de la investigación, que es el desarrollo de la APF centralizada a partir de consumada la Independencia de México, la Constitución de 1857 no reguló a detalle como otros documentos que le precedieron la estructura orgánica de la misma, cada vez se tornaba más complicado elevar a rango constitucional cuestiones que deben estar dotadas de un dinamismo tal, que el documento donde queden plasmados debe ser relativamente fácil de reformar. Las batallas ideológicas que se fraguaban en la época hacían que se volviera muy complicado llevar a tal nivel de detalle la Ley Fundamental, generándose una necesidad de comenzar a realizar las transformaciones de la APF en documentos distintos a los constitucionales. En lo particular, al no detallar una nueva estructura este documento, sobrevivieron las mismas 6 dependencias existentes hasta el momento.

Después de la renuncia de Comonfort a la jefatura del ejecutivo, asumiría el puesto uno de los grandes líderes de la historia de México: Benito Juárez. Siendo este último presidente, se dio inicio a la Guerra de los Tres Años, conflicto durante el cual tanto Benito Juárez como Félix Zuloaga (liderando al grupo conservador) se ostentaban como presidentes, teniendo el primero su zona de influencia en el interior del país y el segundo en el centro. Desde Veracruz, poco antes de ese tiempo y hasta 1863, se expidieron las Leyes de Reforma²⁷ con las que se dio la

²⁷ Estas fueron:

- Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común.
- Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas.
- Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos.
- Ley de Matrimonio Civil.
- Ley Orgánica del Registro Civil o Ley sobre el Estado Civil de las Personas.
- Decreto del Gobierno por el que se declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos.

separación definitiva Iglesia-Estado, lo que significó un verdadero parteaguas en la vida nacional.

Ya en febrero de 1861 se planteaba el inicio de una “reorganización administrativa”, la incesante inestabilidad política generó que las prioridades cambiaran y se le diera toda la atención a la defensa del país en aras lograr por fin la ansiada estabilidad del país y la subsistencia de las ideas liberales; por lo que, en el sentido contrario al que se esperaba, se redujo a 4 nuevamente el número de dependencias, fusionando una vez más Relaciones Exteriores y Gobernación y eliminando la dependencia de Fomento para incluir sus atribuciones en la de Justicia e Instrucción Pública, “esta estructura orgánica permaneció inalterada los siguientes treinta años”²⁸ (Relaciones Exteriores y Gobernación; Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Guerra y Marina y Hacienda y Crédito Público).

En 1873, se expidió la Ley sobre adiciones y reformas a la Constitución, tratándose de un documento donde se plasmaron diversas ideas emanadas de las Leyes de Reforma, no obstante, esto no significó cambio alguno en la estructura orgánica de la APF.

Al final, las dependencias del ejecutivo fueron:

- Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación.
- Secretaría de Justicia, Fomento e Instrucción Pública.
- Secretaría de Guerra y Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.1.16 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (10 de abril de 1865)

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano es el principal documento normativo resultante de la llegada del Segundo Imperio a México,²⁹ ésta se dio como consecuencia de la intervención francesa al país, tomando Francia como pretexto la suspensión de pagos de la deuda externa por parte de México, de la cual resultaban directamente afectados (como también lo resultaron España e Inglaterra). Derivado de la misma se convirtió a Maximiliano de Habsburgo

-
- Decreto del Gobierno por el que se declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia.
 - Ley sobre libertad de cultos.
 - Decreto del Gobierno por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia.
 - Decreto del Gobierno por el que se extinguen en toda la República las comunidades religiosas.

²⁸ CARRILLO CASTRO, Alejandro, *200 años de administración pública en México, op. cit.*, p. 70.

²⁹ Toda vez que ya se había vivido el de Agustín de Iturbide, estudiado líneas atrás.

Emperador de México. Este fenómeno se presentó luego de que el ejército francés recibió el apoyo de los conservadores y de la Iglesia (principales afectados por la llegada al poder de los liberales, evidentemente).

Entre otras cosas, el Estatuto detallaba todo lo referente a lo que se pretendía que fuera una monarquía absoluta que sin embargo se encontraría regulada por este documento, por lo que ese absolutismo estaría sometido a la Constitución, lo que lo llevaría a perder su esencia y definitivamente no serlo. Cabe decir que la vigencia del documento fue realmente corta³⁰, lo que hizo que la estructura orgánica de la administración pública federal no llegara a consolidar los cambios que se proponían, empero, para fines de estudio es menester puntualizar que el artículo 5º planteaba la siguiente estructura:

Artículo 5.-

El emperador gobierna por medio de un Ministerio, compuesto de nueve Departamentos

Ministeriales, encomendados:

Al Ministro de la Casa Imperial:

de Estado;

de Negocios Extranjeros y Marina;

de Gobernación;

de Justicia;

de Instrucción pública y cultos;

de Guerra; " id. de Fomento; " id. de Hacienda.

Ya en el año de 1867, Benito Juárez logró entrar triunfante a la Ciudad de México desembocando esto en la reinstauración de la República y, obviamente, el fin de la vigencia de las normas imperialistas existentes hasta ese momento.

Se debe agregar que una vez extinguido el Segundo Imperio Mexicano y reinstaurada plenamente la República, a través del Decreto del 6 de noviembre de 1874 se reinstaló la Cámara de Senadores.³¹

Después de transcurrido el gobierno juarista, la jefatura del ejecutivo fue ocupada por diversos personajes, pero no sería hasta la llegada de Porfirio Díaz al poder que se volvería a presentar un nuevo partaguas en el Estado mexicano. Por tanto,

³⁰ Como resultado de un proceso multifactorial que generó la pronta caída del Imperio a manos de los liberales, entre otras cosas, existía una importante división interna entre los conservadores y una gran crisis en el territorio francés que hizo que su gobierno enfocara sus esfuerzos en contenerla, viéndose debilitadas las tropas presentes en México. Dicho Imperio subsistió de 1864 a 1867.

³¹ CRUZ BARNEY, Óscar, *Historia del derecho en México, op. cit.*, p. 673.

fue hasta 1891 que se creó una nueva dependencia denominada Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, lo que marcaría su larga gestión pues fue la encargada de ejecutar lo que eran los grandes anhelos de Díaz y posteriormente las huellas principales de su administración: el desarrollo de la infraestructura que tendría como efecto principal el crecimiento económico. “Este fue posible gracias al surgimiento de un Estado fuerte, bajo el gobierno de Porfirio Díaz, que fue capaz de acabar con la violencia social y conseguir un largo periodo de estabilidad política. Así, en los 33 años de estabilidad política bajo la dictadura de Porfirio Díaz (1877-1910) - denominado el Porfiriato - se eliminaron las principales barreras a la expansión económica de México debido tanto al cambio en el contexto económico internacional como a la transformación de la estructura productiva y política del país”.³²

Un elemento clave para la importante expansión en México fue específicamente el crecimiento de la red ferroviaria, con esta se logró abatir de manera sustancial el costo de transporte para las empresas y además se incentivó la integración del mercado interno. “En 1877 México tenía 570 km de líneas ferroviarias construidas, en 1910 su cobertura total era de casi 20 000 km”.³³

Otro elemento fundamental para el logro del crecimiento económico mencionado fue la integración de México a la economía internacional, se trató de un esfuerzo titánico ya que la fama de la insolvencia del país alrededor del mundo generaba desconfianza en los inversionistas extranjeros y en los órganos que le podían otorgar crédito, teniendo como consecuencia en todo momento la negación del acceso a recursos de origen internacional o que el acceso a ellos fuera muy caro. Dicha integración se logró gracias a muchos aspectos, entre ellos a la profesionalización de la banca y su posterior crecimiento acelerado, a la ya mencionada eliminación paulatina y constante de barreras de la expansión económica y a la reestructuración de la deuda externa. “A partir de entonces y hasta 1911 la deuda externa de México se cuadruplicó, sobre todo para financiar obras públicas de infraestructura”.³⁴

A pesar de que por fin habían llegado buenas noticias respecto de la situación económica de México, los avances en los temas político y social no llevaban una velocidad tan vertiginosa, existía rezado en el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores, corrupción en todos los niveles, altos grados de represión, entre otras cosas.

³² MORENO – BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, op. cit., p. 73.

³³ *Ibidem*, p. 77.

³⁴ *Ibidem*, p. 86.

Si bien durante el gobierno de Porfirio Díaz la expansión económica de México no tenía precedentes, la distribución de la riqueza era claramente deficiente y consecuentemente el descontento social se hacía más grande cada día que pasaba. Sumado a lo anterior, la centralización del poder era tal que incluso significaba un choque frontal con las ideas liberales que en años pasados habían resultado victoriosas.

La estructura orgánica de su administración tuvo un claro crecimiento y adecuaciones en consonancia con la expansión económica lograda y con los temas a los que se le había dado prioridad, quedando en 1905 finalmente 8 secretarías:

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Justicia.
- Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.
- Secretaría de Fomento.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio. □ Secretaría de Guerra y Marina.

La presente estructura contaba con una mejoría sustancial: los temas de los que se encargaba cada una ya estaban mucho mejor delimitados y relacionados, se comenzaba con el criterio de que las atribuciones de cada una estuvieran dotadas de coherencia ya que hasta ese momento no existía la idea de sectorizar, ante el número más bien bajo de dependencias existentes.

1.1.17 Programa del Partido Liberal Mexicano (1º de julio de 1906)

Como fruto de los ya prácticamente insostenibles descontentos y demandas sociales, se emitió un documento que recogería buena parte de las inquietudes de diversas organizaciones sociales consolidadas por la llamada Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano. Enseguida se analizarán algunas de las partes del documento que iniciaría formalmente con el proceso de reforma del Estado que ya era inaplazable y que seguramente tendría efectos directos en la organización de la APF. Se adelanta que resulta reveladora la exposición de motivos del Programa, pues se trata realmente un resumen de la situación que prevalecía al momento de su realización.

Los ciudadanos deben comprender que las simples declaraciones de principios, por muy altos que éstos sean, no bastan para formar buenos gobiernos y evitar tiranías;

lo principal es la acción del pueblo, el ejercicio del civismo, la intervención de todos en la cosa pública.

Este párrafo deja patente la creciente necesidad de que las autoridades se apeguen al principio de legalidad y en todo momento rindan cuentas de su labor, teniendo como observador principal de su actuar al propio pueblo.³⁵

Los puntos de este Programa no son ni pueden ser otra cosa que bases generales para la implantación de un sistema de Gobierno verdaderamente democrático. Son la condensación de las principales aspiraciones del pueblo y responden á las más graves y urgentes necesidades de la Patria.

Una vez más el concepto de democracia hace su aparición en un momento verdaderamente importante, estaba por definirse la nueva forma de ejercer el poder y satisfacer las necesidades crecientes y dinámicas surgidas en la sociedad mexicana.

Un Gobierno que se preocupe por el bien efectivo de todo el pueblo no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo. Gracias á la Dictadura de Porfirio Díaz, que pone el poder al servicio de todos los explotadores del pueblo, el trabajador mexicano ha sido reducido á la condición más miserable; en dondequiera que presta sus servicios, es obligado á desempeñar una dura labor de muchas horas por un jornal de unos cuantos centavos.

(...)

El mejoramiento de las condiciones del trabajo, por una parte, y por otra, la equitativa distribución de las tierras, con las facilidades de cultivarlas y aprovecharlas sin restricciones, producirán inapreciables ventajas á la nación.

(...)

La falta de escrúpulos de la actual Dictadura para apropiarse y distribuir entre sus favoritos ajenas heredades, la desatentada rapacidad de los actuales funcionarios para adueñarse de lo que á otros pertenece, ha tenido por consecuencia que unos cuantos afortunados sean los acaparadores de la tierra, mientras ininidad de honrados ciudadanos lamentan en la miseria la pérdida de sus propiedades.

Además de la exigencia de un gobierno democrático, se expuso la necesidad de mejorar las condiciones laborales y esto implicaba el establecimiento de una jornada máxima de trabajo y de un salario mínimo. Igualmente, se hicieron saber las carencias e injusticias prevalecientes en lo concerniente a la distribución de la tierra. Como es bien sabido, estos dos temas fueron retomados posteriormente y elevados a rango constitucional, lo que no sólo significó una importante evolución jurídica, económica, política y social para México, sino para el mundo entero.

³⁵ Resulta interesante percatarse de que una inquietud de la que se habla formalmente desde principios del siglo pasado siga siéndolo, dando por hecho la existencia de avances en la materia pero tomando en cuenta que su consolidación aún no se ha logrado y no se sabe si ya está cerca.

Con posterioridad a la revisión de los artículos, es notable que a pesar de ser un Programa que inició el rompimiento de un paradigma fuertemente arraigado en la cultura política mexicana, luego de además de todo ostentarse como un documento esencialmente liberal, se puede concluir que a pesar de serlo en gran parte de su contenido, también contenía partes tanto en su exposición de motivos como en su articulado que distaban de ser liberales, la prohibición de la inmigración china y algunas medidas que despojaban de seguridad jurídica las inversiones extranjeras demostraban una intolerancia nada deseable para un documento liberal. A pesar de lo anterior, este documento se convirtió en el antecedente inmediato del primer gran movimiento social del siglo XX en el mundo.

1.1.18 Plan de San Luis (5 de octubre de 1910)

Luego de una persecución implacable en contra de Francisco I. Madero por parte de la dictadura porfirista, el primero se encargó de elaborar y dar publicidad al documento que se comenta, algunas de sus partes más importantes son las siguientes:

1°. Se declaran nulas las elecciones para Presidente y Vice-presidente de la República, Magistrados á la Suprema Corte de la Nación y Diputados y Senadores, celebradas en junio y julio del corriente año.

4°. Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara Ley Suprema de la República el principio de *No Reelección* del Presidente y Vice-presidente de la República, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas.

5°. Asumo el carácter de Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos con las facultades necesarias para hacer la guerra al gobierno usurpador del General Díaz.

(...)

7°. El día 20 de noviembre, desde las seis de la tarde en adelante, todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder á las autoridades que actualmente gobiernan. Los pueblos que estén retirados de las vías de comunicación lo harán desde la víspera.

En estos artículos se expresa el sentir de gran parte de la sociedad de la época, el Porfiriato se encontraba en franca decadencia y las acusaciones de corrupción y

autoritarismo en todos los órdenes de gobierno generaban un rechazo muy importante. Fue así que Madero convocó a que el 20 de noviembre de 1910 los ciudadanos se levantaran en armas en contra del régimen. A esta altura, la estructura de la APF seguía siendo integrada por 8 dependencias que cada vez sufrían de mayores carencias debido a la racionalización de los recursos por parte del gobierno como resultado de la crisis generalizada que prevalecía en el país.

1.1.19 Plan de Ayala (28 de noviembre de 1911), Reformas al Plan de Ayala (30 de mayo de 1913) y Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913)

El movimiento iniciado por Madero tuvo tal penetración en la sociedad de la época y fueron tantas sus limitantes logísticas y operativas para encauzarlo, que comenzaron a sobresalir líderes locales en los estados. Uno de ellos fue Emiliano Zapata, quien exigía que el tema agrario fuera definitivamente regulado y se hiciera justicia a los campesinos. Zapata esperaba una respuesta favorable por parte de Madero, al no recibirla se encargó de elaborar el Plan de Ayutla con la finalidad de desconocer a Madero. Algunas partes importantes son:

Artículo 2.-Se desconoce como Jefe de la Revolución al C. Francisco I. Madero y como Presidente de la República, por las razones que antes se expresan, procurando el derrocamiento de éste funcionario.

Artículo 3.-Se reconoce como Jefe de la Revolución libertadora al ilustre C. General Pascual Orozco, segundo del caudillo Don. Francisco I. Madero, y en caso de que no acepte este delicado puesto, se reconocerá como Jefe de la Revolución al C. General Emiliano Zapata.

Artículo 7.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

Como ya se dijo, el Plan de Ayala desconocía a Madero como Presidente y daba un lugar preponderante a Pascual Orozco. En lo relativo a las tierras, lo llevaba más allá de lo hasta ese momento previsto ya que sometía a una especie de expropiación a las que fueran propiedad de los “poderosos”, lo anterior indemnizándolos por la tercera parte de su valor.

En resumen, luego de la caída del régimen de Porfirio Díaz en 1911 como consecuencia de la rebelión encabezada en un principio por Madero, este último llegó al poder, frente al cual estuvo durante 2 años, tiempo en que se realizaron varios cambios dentro de la administración pública, todos ellos fueron realmente de menor envergadura al que fungió como el antecedente inmediato de una dependencia que se encargaría de dirimir las controversias entre los trabajadores y los patrones: la actualmente denominada Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Con ello se preparaba el terreno para enfocar una dependencia a los asuntos laborales, lo que además, sería una de las principales aportaciones de la Constitución que estaba por llegar. “Madero creó lo que denominó el “Departamento del Trabajo”, dependiente directo de la Secretaría de Fomento.”³⁶

La anteriormente mencionada caída de Madero se debió a que fue asesinado por Victoriano Huerta, quien inmediatamente asumió el poder con la oposición férrea de Zapata y de Venustiano Carranza, en ese entonces gobernador de Coahuila. El primero consideraba que con Huerta a la cabeza de la nación no se cumplirían los objetivos trazados en el Plan de Ayala, por lo que decidió expresar su descontento reformando el Plan en 1913. El segundo repudiaba a Huerta por haber traicionado a Madero. Ambos respondieron a través de sendos documentos a la llegada de Huerta al poder, en primer término, se resalta de las reformas al Plan de Ayala lo siguiente:

Artículo 1.- Son aplicables, en lo conducente, los conceptos contenidos en este artículo al usurpador del poder público, general Victoriano Huerta, cuya presencia en la Presidencia de la República acentúa cada día y más su carácter contrastable con todo lo que significa ley, la justicia, el derecho y la moral, hasta el grado de reputarsele mucho, peor que Madero; y en consecuencia la revolución continuará hasta obtener el derrocamiento del pseudomandatario, por los principios consagrados en este Plan; principios que la misma revolución está dispuesta a sostener con la misma entereza y magnanimidad con que lo ha hecho hasta la fecha, basada en la confianza que le inspira la voluntad suprema nacional.

Ahora bien, Venustiano Carranza expresó su inconformidad mediante la firma del Plan de Guadalupe, que señalaba en sus partes más importantes lo siguiente:

1º Se desconoce al Gral. Victoriano Huerta como Presidente de la República.

2º Se desconocen también á los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.

3º Se desconocen á los Gobiernos de los Estados que aún reconozcan á los Poderes Federales que forman la actual Administración, treinta días después de la publicación de este Plan.

³⁶ Cfr. CARRILLO CASTRO, Alejandro, *200 años de administración pública en México, op. cit.*, p. 77.

4º Para la organización del Ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denominará "Constitucionalista" al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila.

5º Al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad de México se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército, o quien lo hubiere substituido en el mando.

Es por tal razón, que en 1913 se presentó de nuevo un fenómeno que ya había sucedido con anterioridad: 2 distintas personas ostentaban el cargo de Presidente. Por una parte estaba el Presidente Victoriano Huerta (quien asesinó a Madero) y del otro lado se encontraba Venustiano Carranza, autonombrado "Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo".

En lo concerniente a la administración pública, fue hasta principios de 1914 que el gobierno "paralelo" de Victoriano Huerta resolvió la escisión de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria para resultar 2 secretarías: la Secretaría de Agricultura y Colonización y la Secretaría de Industria y Comercio, lo que dio como resultado que su administración contara con 9 dependencias.³⁷

El resultado de lo anterior fue el siguiente:

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Justicia.
- Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.
- Secretaría de Industria y Comercio.
- Secretaría de Agricultura y Colonización.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y Marina.

1.2 El crecimiento de la APF: la Constitución de 1917 como punto de partida (1917-1984)

La Constitución de 1917 ha sido la que más vigencia ha tenido en México, diversos autores señalan que definitivamente aunque no se ha elaborado otra de manera

³⁷ *Ibidem.*, p. 81.

formal, el importante número de reformas que ha tenido esta ha generado que de facto se trate de un texto esencialmente diferente al original. Los vicios en que se ha incurrido al pretender establecer a nivel constitucional cuestiones que sería oportuno regular en la legislación secundaria (criterio que se ha seguido en el caso que se estudia), han producido que el dinamismo con que cambia la sociedad haga preciso que se reforme la Constitución, por lo que de manera errónea el texto constitucional cuenta en su interior con aspectos que de forma definitiva han degradado su nivel.

Ha sido tal la importancia de esta Constitución, que marcó una tendencia a nivel internacional con la introducción de algunos conceptos inexplorados en cualquier latitud. Las transformaciones que habría de tener México a partir de este momento generaron que paulatinamente el aparato gubernamental y en específico la APF tuvieran un crecimiento que en algún momento se descontroló; de la necesidad de una APF con un tamaño suficiente para satisfacer las necesidades igualmente crecientes de la sociedad se pasó al crecimiento desproporcionado y no siempre bien ejecutado de la misma. Dicho lo anterior, se sostiene que a partir de las últimas dos décadas del siglo pasado fuera necesario desacelerar el crecimiento y en algún momento reducir las dimensiones de la APF.

La necesidad de expandir el aparato burocrático ha obedecido a las razones que ya se expusieron al principio de este estudio:

1. Por una parte se encuentra el aspecto político, traducido en la necesidad de dotar a la APF de los medios indispensables para responder a las necesidades de la sociedad, primero satisfacer las preexistentes que crecían con un ritmo acelerado y después a las necesidades recién creadas a partir de su reciente introducción (por ejemplo las agrarias y laborales).³⁸

³⁸ En este caso Posner hace la siguiente comparación:

El público consumidor no sabía que deseaba automóviles, radios, alimentos congelados, discos compactos, correo electrónico o computadoras laptop antes de que esas cosas se inventaran.

El público votante no sabía que deseaba la seguridad social, el reclutamiento en tiempos de guerra, la educación pública, un banco central independiente, un sistema de carreteras interestatales, una presidencia abierta a una persona divorciada o católica, o la subasta de los derechos de uso del espectro electromagnético antes de que estas cosas fueran propuestas por empresarios políticos, por oposición a los políticos rutinarios. Ver POSNER, Richard A., op. cit., p. 828 y 829.

Además, los anteriores años caracterizados por su inestabilidad y posteriormente por una estabilidad ficticia lograda por una dictadura que generaría una revolución, hacían que el país requiriera de un poder ejecutivo fuerte pero sometido a las leyes y con contrapesos igualmente fuertes, lo que precisaba de una APF que cubriera todos los flancos. Al existir en México claras tendencias presidencialistas, durante esta etapa el presidente contó con facultades extraordinarias (conocidas por algunos estudiosos como metaconstitucionales), por lo que el sometimiento del presidente a las leyes fue relativo visto integralmente, por esta razón se dio origen al acelerado crecimiento del aparato burocrático, que en algún momento desembocó en la concentración excesiva de poder en el presidente, volviendo necesaria la instauración de la democracia.

2. El aspecto económico también fue fundamental en esta etapa, se trata de aquel que se encuentra presente en todo momento y más aún durante el subsecuente proceso de globalización en el mundo, lo que generaría que se establecieran condiciones específicas que cada país con pretensiones de integración económica debía cubrir. Si bien esta transformación en los fundamentos del Estado mexicano fue radical a partir de la tercera etapa que se considera en este trabajo (1984), desde algunos años antes México habría de prepararse para los cambios que se avecinaban.

En consonancia con el criterio seguido por la primera de las tres etapas que se toman en cuenta en este estudio, a partir de este subcapítulo se realizará una subdivisión tomando como base la legislación que fue reconfigurando lo concerniente a la APF, adelantando que en este caso ya no se tratará de antecedentes constitucionales, ahora se abordará legislación secundaria pues fue precisamente a partir de estos años donde definitivamente se adoptaría el criterio de ya no más establecer constitucionalmente los detalles de la estructura orgánica de la APF.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 se trató del documento que resultó del triunfo de Venustiano Carranza, quien convocó al Congreso Constituyente en 1916. En principio amerita reafirmarse que se trató de un documento vanguardista a nivel mundial en cuanto a leyes fundamentales se refiere, pues se convirtió en depositario de las conquistas logradas como resultado de las distintas luchas sociales ocurridas con antelación, especialmente en los temas laboral y agrario.

Adelantando lo que se analizará a continuación relacionado con la APF, en este documento hicieron acto de presencia por primera vez los llamados “departamentos

administrativos” (cabe decir que son conceptualmente distintos a los departamentos de los tiempos centralistas), que se trataban de dependencias directas del Presidente que contaban con jefes de departamento con aparentemente menores responsabilidades que los secretarios, por lo menos en lo que se refiere a la conocida hoy como rendición de cuentas, casi inexistente en esos años. Otra de las principales características de esos departamentos es que realizaban tareas eminentemente técnico – administrativas en contraposición con aquellas dependencias que desempeñaban además un papel político (secretarías). Los departamentos que se crearon a partir de esta Constitución fueron el Judicial; el Universitario y de Bellas Artes y el de Salubridad. A continuación se enumeran algunos de los artículos que contribuyeron a configurar el Estado que habría de existir en adelante:

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

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 49.- 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, otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

Artículo 90.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo.

Artículo 93.- Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período 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 para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

Por principio de cuentas, se reafirmó en esta Constitución el criterio de dejar abierto el número de secretarías con que contaría la APF, lo que provocó que se dejara de enunciar en la Ley Fundamental las secretarías que se encargarían de ejecutar las órdenes del jefe del ejecutivo. Esto generaría la necesidad de establecer este tipo de detalles en leyes secundarias, lo cual resulta claramente pertinente pues los cambios que eventualmente se propusieran pasarían por un proceso legislativo mucho menos rígido y exigente que como el que se requiere para reformar la Constitución; en un ejercicio de imaginar los cambios que a partir de ese momento hubiera requerido el texto constitucional si la estructura orgánica de la APF se tuviera que plasmar en el mismo, traería como consecuencia una infinidad de cambios que hubiera desvirtuado aún más su esencia y obstaculizando mayormente los cambios indispensables en la estructura orgánica de la APF, afectando su oportunidad.

Los artículos transcritos sirven como fundamento de lo que se decía con antelación: en este ordenamiento se introducía una nueva figura que si bien guardaría algunas similitudes con las secretarías del despacho conocidas hasta el momento, también tenían algunas particularidades que le daban una naturaleza muy peculiar. Si bien los departamentos administrativos contaban con, por ejemplo, normatividad interna, también es una realidad que su puesta en vigor no requería de las formalidades que sí precisaba la normatividad interna propia de las secretarías. Asimismo como se señaló líneas atrás, la obligación que los secretarios de Estado tenían de dar cuenta del estado que guardaban sus respectivos ramos al Congreso no la tenían los jefes de departamento. En lo relativo a la esencia técnico-administrativa de sus tareas (a diferencia de las secretarías que realizaban tareas con una esencia política aparejada), parecerían encontrarse ciertas similitudes con las finalidades que se persiguen con la creación de los actuales organismos constitucionales autónomos (OCAs); posteriormente en el presente trabajo se llevará a cabo un análisis detallado de esto que se sostiene.

1.2.1 Ley de Secretarías de Estado (14 de abril de 1917 y 1º de diciembre de 1917)

En el mismo año de 1917, Venustiano Carranza promulgó dos leyes de secretarías de Estado, la primera con fecha 14 de abril de 1917 que estableció la creación de una nueva secretaría denominada Secretaría de Estado, la cual concentraría las

funciones de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Relaciones Exteriores. A partir de ese momento las dependencias serían:

- Secretaría de Estado.
- Secretaría de Comunicaciones.
- Secretaría de Fomento.
- Secretaría de Industria y Comercio.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y Marina.
- Departamento Judicial.
- Departamento Universitario y de Bellas Artes.
- Departamento de Salubridad Pública.

Con la segunda Ley de Secretarías de Estado promulgada el 1º de diciembre del mismo año la estructura orgánica sufrió otra expansión, quedando como sigue:

- Secretaría de Relaciones Exteriores. □ Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Agricultura y Fomento.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y Marina.
- Departamento Universitario y de Bellas Artes.
- Departamento de Salubridad Pública.
- Departamento Aprovisionamientos Generales.
- Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
- Departamento de la Contraloría.

La creación de diversos departamentos fue desde un principio sospechosa, todo esto debido a que al ser órganos mayormente técnicos las tareas que llevaban a cabo eran delicadas, sin embargo, parecía que con esa naturaleza jurídica su dependencia del jefe del ejecutivo era aún mayor, lo que los convertía en órganos que probablemente responderían a todos los designios del presidente sin oposición alguna. Tal es el caso ejemplar del Departamento de la Contraloría, que sería un órgano fiscalizador cuyo jefe de departamento habría sido nombrado directamente por sus simpatías con el presidente, lo que seguramente desembocaría en un desempeño de sus tareas carente de objetividad (al día de hoy este vicio persiste, pues los funcionarios de la Secretaría de la Función Pública son designados por el presidente). Otro de los problemas que podría acarrear el crecimiento indiscriminado de dependencias de este tipo, era que con motivo de que sus

titulares tenían menos obligaciones que los secretarios de Estado, serían mayormente susceptibles de llevar actos indebidos en su interior.

1.2.1.1 Decreto estableciendo una Secretaría de Estado que se denominaría Secretaría de Educación Pública (Publicado en el Diario Oficial el 3 de octubre de 1921)

En el año de 1921, mediante el Decreto de creación del 3 de octubre nació la Secretaría de Educación Pública por instancias del Presidente Álvaro Obregón. Su antecedente inmediato era el Departamento Universitario y de Bellas Artes toda vez que la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes había dejado de existir.

De acuerdo con la propia Secretaría de Educación Pública³⁹, la principal intención de ésta y de sus antecedentes inmediatos era democratizar la administración educativa, cosa que aún no se había logrado. A través de la recién creada Secretaría, se intentó encauzar una acción a nivel nacional, y para esto se necesitaba de una persona que defendiera la idea de federalizar la educación, siendo esta persona el rector de la Universidad Nacional de México y jefe del Departamento Universitario y de Bellas Artes, además de tratarse de una persona que dejó una huella imborrable en la educación del país: José Vasconcelos.

La misma página electrónica transcribe una nota periodística “de la época” en que entre otras cosas se detallaba el tamaño de la plantilla de personal de la nueva Secretaría de Educación Pública: En 1921 el número de maestros de educación primaria aumentó de ser originalmente 9,560 en 1919, a 25,312; es decir, se registró un aumento del 164.7 por ciento; existían 35 escuelas preparatorias, 12 de abogados, siete de médicos alópatas, una de médicos homeópatas, cuatro de profesores de obstetricia, una de dentistas, seis de ingenieros, cinco de farmacéuticos, 36 de profesores normalistas, tres de enfermeras, dos de notarios, diez de bellas artes y siete de clérigos. De acuerdo con el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial del 19 de diciembre de 2013⁴⁰, actualmente la plantilla de personal asciende a 2 144 991 trabajadores y se cuenta con 261 654 centros de trabajo en operación solamente para educación básica y especial.

³⁹ http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Historia_de_la_SEP. Consultada el 1º de marzo de 2014 a las 19:35 horas.

⁴⁰ Realizado conjuntamente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría de Educación Pública. <http://www.censo.sep.gob.mx/docs/ResultadosdeCierredelLevantamiento.pdf>. Consultada el 3 de marzo de 2014 a las 08:50 horas.

Lo anterior es importante para comprender el nivel de crecimiento que la APF ha tenido y que no se circunscribe solamente al número de dependencias con que cuenta, sino a que cada una ha tenido un crecimiento enorme en sus recursos humanos, materiales y financieros.

1.2.1.2 Decreto que crea el Departamento de la Estadística Nacional (Publicado en el Diario Oficial el 8 de enero de 1923)

En el decreto de 30 de diciembre de 1922 se creó el Departamento de Estadística Nacional (antecedente directo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía), mediante esta dependencia el presidente Álvaro Obregón buscaba concentrar la información estadística generada por sus otras dependencias y por los gobiernos estatales y municipales, para quienes ordenaba la subordinación técnica. El artículo décimo del decreto suprimió la Dirección General de Estadística, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, ordenando además que todos los elementos (documentación, biblioteca, útiles, maquinaria, etc.) que tenía la Dirección General pasaran al Departamento.

1.2.1.3 Decreto que suprime el Departamento de Aprovisionamientos Generales (Publicado en el Diario Oficial el 22 de enero de 1925)

Fue durante el gobierno de Plutarco Elías Calles que en 1925 se ordenó la supresión del Departamento de Aprovisionamientos Generales, en palabras del presidente por “dispendioso y por su falta de eficiencia”⁴¹. A partir de ese momento cada dependencia se encargaría de realizar las compras necesarias para el correcto desempeño de sus labores.

El día de hoy resulta paradójica esta situación toda vez que en las administraciones más recientes se ha pugnado por realizar compras consolidadas para su operación, han sido principalmente 2 los factores que han generado lo que se comenta:

1. El ahorro que significa realizar compras de gran volumen.
2. El control centralizado que se tiene de las compras, en busca de reducir la posibilidad de prácticas de corrupción en las distintas dependencias y entidades.

1.2.1.4 Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (por medio de la cual se crea la Dirección de Pensiones) (Publicada en el Diario Oficial el 12 de agosto de 1925)

⁴¹ Cfr. CARRILLO CASTRO, Alejandro, *200 años de administración pública en México, op. cit.*, p. 96.

Más avanzado el año de 1925, se creó la Dirección de Pensiones (antecedente directo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) que se trataría de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 1º establecía que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales tenían derecho a pensiones de retiro, quedando exceptuados por el artículo 3º los diputados y senadores, los que sirvan mediante contrato y los que tengan como remuneración honorarios o comisión.

De igual manera, el artículo 64 establecía que la administración del ramo de pensiones correspondería privativamente a la Dirección de Pensiones, cuyo órgano superior sería una junta que se denominaría Directiva y que para la ejecución de sus resoluciones tendría a sus órdenes inmediatas y exclusivas a un funcionario que, con el nombre de director de pensiones sería el jefe del personal de la oficina que habría de tener a su cargo el trabajo administrativo.

La anterior se trató de una conquista sin precedentes para los trabajadores al servicio del Estado (a pesar de las excepciones que hacía) pues por primera vez contarían con una de las principales prestaciones de seguridad social.

“La preocupación gubernamental por unificar prestaciones y servicios, así como garantizar el acceso a todos los trabajadores del Estado, dio por resultado que el 12 de agosto de 1925 se promulgara la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro. La finalidad de la Ley era estructurar un sistema en virtud del cual el propio trabajador, con la ayuda del Estado, contribuyera a la formación de un fondo sobre el cual gravitaría el otorgamiento de pensiones y préstamos hipotecarios. En esta Ley se contemplaban las pensiones por vejez e inhabilitación, y las pensiones para los deudos del trabajador que a causa de sus labores perdía la vida; además se ofrecía la pensión de retiro a los 65 años de edad y después de 15 años de servicio. Asimismo, una vez hecho el pago de pensiones y los gastos de administración del Fondo de Pensiones, se empleaban los excedentes para otorgar préstamos hipotecarios hasta por 5 mil pesos para adquisición o construcción de casa habitación y hasta 15 mil para compra de tierras de cultivo y su habilitación. Los préstamos eran pagaderos a cinco y diez años, respectivamente. Se concedían además créditos hasta por 3 mil pesos para establecer o explotar pequeñas industrias; también se destinaban fondos para la construcción de casas y

departamentos para venta y renta a pensionados y funcionarios. La Ley estipuló 9% anual como tasa mínima de interés.”⁴²

1.2.1.5 Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1928)

Durante la administración del Presidente Emilio Portes Gil se creó el Departamento del Distrito Federal.

El artículo 2º de la Ley establecía que el territorio del Distrito Federal se dividiría en un Departamento Central y 13 delegaciones.

Por su parte, el artículo 21 establecía que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por medio del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 25 ordenaba que (tal como pasaba en los otros departamentos) el Jefe del Departamento del Distrito Federal sería nombrado y removido por el Ejecutivo de la Unión y el artículo 26 en su segundo párrafo señalaba que en las delegaciones el jefe del Departamento ejercería sus atribuciones por medio de los delegados, quienes de acuerdo con el artículo 33 serían nombrados y removidos a su vez por el jefe del departamento con la aprobación del Presidente de la República.

1.2.1.6 Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma (Publicada en el Diario Oficial el 26 de julio de 1929)

En 1929 el presidente Emilio Portes Gil otorgó la autonomía académico – administrativa a la Universidad Nacional de México. En un ejercicio de análisis de la institución a partir de que fue dotada de autonomía, es interesante el contenido de los siguientes considerandos:

5.- Que el gobierno de la Universidad debe encomendarse a organismos de la Universidad misma, representativos de los diferentes elementos que la constituyen;

6.- Que la autonomía universitaria debe significar una más amplia facilidad de trabajo, al mismo tiempo que una disciplinada y equilibrada libertad;

7.- Que es necesario dar a alumnos y profesores una más directa y real injerencia en el manejo de la Universidad;

⁴² <http://www2.issste.gob.mx:8080/index.php/instituto-2>. Consultada el 20 de marzo de 2014 a las 12:45 horas.

12.- Que no obstante las relaciones que con el Estado ha de conservar la Universidad, está en su carácter de autónoma tendrá que ir convirtiéndose a medida que el tiempo pase, en una institución privada, no debiendo, por lo mismo, tener derecho para imponer su criterio en la calificación de las instituciones libres y privadas que impartan enseñanzas semejantes a las de la propia Universidad Nacional;

13.- Que aunque lo deseable es que la Universidad Nacional llegue a contar en lo futuro con fondos enteramente suyos que la hagan del todo independiente desde el punto de vista económico, por lo pronto, y todavía por un período cuya duración no puede fijarse, tendrá que recibir un subsidio del gobierno federal suficiente, cuando menos, para seguir desarrollando las actividades que ahora la animan;

Como se puede observar, las razones principales de esta profunda transformación fueron 2, que además confirman lo sostenido en el presente trabajo:

1. Uno político en que se buscaba que tanto alumnos como maestros tuvieran mayor injerencia en el manejo de la universidad en aras de una “disciplinada y equilibrada libertad”. Es clara la intención de democratizar a la institución y someter a acuerdos de todos sus integrantes las grandes decisiones que se tomaran en su interior.
2. Uno económico en que se pretendía que en un futuro contara con fondos enteramente suyos y que la hicieran del todo independiente desde el punto de vista económico, asumiendo el gobierno federal que seguiría invirtiendo recursos en ella durante tal transición.

Ahora bien, por lo que hace a los artículos que se consideran importantes para entender la magnitud de este hecho, se tiene lo siguiente:

Artículo 2.- La Universidad Nacional de México es una corporación pública, autónoma, con plena personalidad jurídica y sin más limitaciones que las señaladas por la Constitución General de la República.

Artículo 3.- La autonomía de la Universidad no tendrá más limitaciones que las expresamente establecidas por esta ley.

Artículo 6.- Compartirán el gobierno de la Universidad: el Consejo Universitario, el Rector, los directores de las facultades, escuelas e instituciones que la forman, y las academias de profesores y alumnos, en los términos que establece esta ley.

Artículo 7.- Dentro de los términos de esta ley el Consejo Universitario es la suprema autoridad, sus resoluciones de acuerdo con las atribuciones que ella marca, son obligatorias y no pueden ser modificadas o alteradas sino por el mismo Consejo.

Artículo 8.- El Consejo Universitario se integrará por consejeros ex officio, por consejeros electos y por un delegado de la Secretaría de Educación Pública. Serán consejeros ex officio el Rector, el Secretario de la Universidad, que será también Secretario del Consejo y los directores de las facultades, escuelas e instituciones universitarias. Los consejeros electos serán dos profesores titulares pro cada una de las facultades y escuelas; dos alumnos inscritos como numerarios, por cada facultad o escuela; un alumno y una alumna delegados de la Federación Estudiantil, electos respectivamente por los alumnos y por las alumnas de la Federación; y un delegado designado por cada una de las asociaciones de ex alumnos graduados, de conformidad con el artículo siguiente.

Artículo 14.- El Rector de la Universidad será nombrado por el Consejo Universitario, eligiéndolo de una terna que le propondrá directamente el Presidente de la República.

Artículo 19.- En las faltas temporales del Rector que no excedan de tres meses, lo substituirá en su encargo el Secretario de la Universidad. En las faltas absolutas, el Consejo pedirá al Presidente de la República una nueva terna y de ella elegirá al Rector, quien durará en su encargo también tres años. Entretanto se elige de dicha terna al Rector, el Secretario de la Universidad lo substituirá en todas sus funciones. En caso de que, habiéndose concluido el período no se reciba la terna a que se refiere el artículo 14, el Consejo designará hasta que ésta se reciba, un Rector provisional.

Artículo 31.- Los empleados de la Universidad, de cualquiera índole o categoría, no serán considerados como empleados federales a partir de la promulgación de esta Ley, pero, por razones de equidad y estando ellos encargados de un servicio público, continuarán gozando de los beneficios que la Ley de Pensiones Civiles de Retiro les concede, quedando sujetos a las obligaciones y derechos de la misma ley. A partir de 1930 el Consejo Universitario podrá resolver lo que estime conveniente sobre la situación de los empleados de la Universidad en relación con la Ley de Pensiones Civiles de Retiro.

Artículo 32.- La Universidad rendirá anualmente al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la Secretaría de Educación Pública, un informe de labores que haya realizado.

Artículo 35.- Queda facultado igualmente el Ejecutivo de la Unión para interponer su veto, si así lo estima conveniente, a las resoluciones del Consejo Universitario que se refieran:

A la clausura de alguna facultad, escuela o institución universitaria; A las condiciones de admisión de los estudiantes, y de revalidación o visa de estudios hechos en el país o en el extranjero, siempre que esas condiciones no sean de orden técnico;

A los requisitos que se señalan para los alumnos becados con el subsidio del gobierno federal;

A la erogación de cantidades mayores de cien mil pesos en una sola vez o de la misma en pagos periódicos que excedan de diez mil pesos anuales, a menos que esos gastos se cubran con fondos que no procedan del subsidio del gobierno federal, y A los reglamentos de esta ley o a modificaciones de ellos que se consideren violatorios de la misma.

Artículo 36.- Para los efectos del artículo anterior, la Universidad enviará al Presidente de la República las resoluciones del Consejo a que el mismo artículo se refiere, las cuales se pondrán en vigor si contra ellas no opone su veto el mismo funcionario, en un plazo de treinta días.

Artículo 52.- El Ejecutivo Federal vigilará, por conducto de la Contraloría de la federación, el manejo de los fondos con que contribuya al sostenimiento de la Universidad, limitándose esta vigilancia a la comprobación de que los gastos se hagan conforme a los presupuestos, su reglamento y disposiciones que dicte el Consejo Universitario. El Ejecutivo podrá pedir en cualquier tiempo todos los informes que necesite sobre el estado económico de la Universidad.

Como puede notarse, en esta que es la conocida como “Ley de Autonomía” y a la cual le siguieron la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México del 21 de octubre de 1933 y la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México del 30 de diciembre de 1944⁴³, tenía aún una relativa autonomía ya que varios de los artículos anteriores dan fe de el alto nivel de injerencia que aún tenía el Presidente de la República en la vida interior de la Universidad, incluso tenía facultad de veto en algunos temas muy específicos.

1.2.1.7 Decreto que creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal (Publicado en el Diario Oficial el 18 de diciembre de 1931)

En 1931 el Presidente Pascual Ortiz Rubio estableció la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal (origen formal de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal). Empero, ya existían otros antecedentes de figuras muy similares, “la Consejería Jurídica tiene sus antecedentes en la Consejería Legal del Gobierno adscrita al Ministerio de Justicia desde la Independencia y hasta 1917. Posteriormente se creó la Secretaría de Justicia. La figura del Consejero Jurídico del Gobierno Federal, surge como una atribución del Procurador General de la República, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por el Congreso Constituyente de Querétaro en el año de 1917. Antes de la

⁴³ <http://abogadogeneral.unam.mx/PDFS/COMPENDIO/indtem.pdf> . Consultada el 02 de abril de 2014 a las 11:15 horas.

expedición de la Carta Magna, la persona que ocupaba la titularidad de la Procuraduría General de la República únicamente cumplía funciones de Ministerio Público y de representante del Gobierno Federal”.⁴⁴

La Comisión Jurídica estaba integrada por todos los jefes de departamento y oficinas consultivas de las secretarías de Estado y jefes de departamentos administrativos. Dicho órgano colegiado, tenía como principal función dictaminar todos los proyectos normativos que se pretendieran someter a consideración de la Presidencia de la República.

1.2.1.8 Decreto por el cual se creó el Departamento del Trabajo y se cambia la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por la de Secretaría de la Economía Nacional (Publicado en el Diario Oficial del 12 al 15 de diciembre de 1932)

El Presidente Abelardo L. Rodríguez⁴⁵ también realizó importantes cambios en las dependencias, entre otras cosas, creó el Departamento del Trabajo produciendo como consecuencia el cambio en la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Otro cambio de gran envergadura que sin embargo no aparece en la denominación de este decreto es el establecido por su artículo 5º, éste ordenaba que el Departamento de Estadística Nacional se incorporaría a la Secretaría de la Economía Nacional, con categoría de Dirección Nacional.⁴⁶

Además, el artículo 6º señalaba que el Departamento de Seguros pasaría a depender de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que genera una gran confusión conceptual por la siguiente razón: una vez leyendo el 4º transitorio del Decreto se puede concluir que ese departamento no contaba con la misma naturaleza jurídica con que contaban los departamentos administrativos, esto porque textualmente señala “el 1º de enero de 1933, se hará entrega del Departamento de Seguros, con todos los elementos (documentación, biblioteca, útiles, maquinaria y demás) que actualmente tiene, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que desempeñará en lo sucesivo las facultades que han correspondido en materia de seguros a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.” Por tal razón, se considera que se trata de un testimonio del aún deficiente desarrollo jurídico y administrativo de la época, pues conceptualmente se

⁴⁴ Ver Manual de Organización General de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

⁴⁵ Llamado realmente Abelardo Rodríguez Luján.

⁴⁶ Lo que se tradujo en un debilitamiento de la figura ya que de ser un departamento administrativo se convirtió en una dirección adscrita a otra dependencia.

trataba de un contrasentido no aclarar que existían departamentos como dependencias directas del ejecutivo federal y también existían departamentos adscritos a su vez de dependencias de aquel.

1.2.1.9 Decreto que modificó la Ley de Secretarías de Estado, suprimiendo el Departamento de Contraloría (Publicado en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1932)

Como ya lo indica el título, este Decreto suprimió al Departamento de Contraloría asignando sus atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto se constituyó inmediatamente como un error pues a partir de ese momento la dependencia que distribuía los ingresos del Estado y ejecutaba directamente una buena parte del gasto, sería la misma que vigilaría que se hiciera de la mejor manera. Se trata del antecedente directo de la actual Secretaría de la Función Pública.

1.2.1.10 Decreto que creó el Departamento Agrario (Publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1934)

La creación del Departamento Agrario supuso una consecuencia directa de la reforma constitucional que había tenido lugar casi 17 años antes, la misma que obedeció a la exigencia creciente por parte de un importante número de mexicanos. Se trata del antecedente directo de la actual Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; lo anterior, se interpreta como que a la tarea que este Departamento Agrario desempeñaría se le consideraba técnico – administrativa, lo cual era incorrecto conceptualmente tomando en cuenta la trascendencia política que el tema cobraba, pudiendo tratarse de una secretaría de Estado.

1.2.2 Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (Publicada en el Diario Oficial el 6 de abril de 1934)

El Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió la presente ley, que tal y como dice su transitorio 1º abrogaba la Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1917, fue en este momento que el aparato burocrático sufrió un gran crecimiento, quedando constituidas las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y Marina.

- Secretaría de la Economía Nacional.
- Secretaría de Agricultura y Fomento.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Departamento del Trabajo.
- Departamento Agrario.
- Departamento de Salubridad Pública.
- Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos

Militares.

- Departamento del Distrito Federal.
- Procuraduría General de la República.
- Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales. □ Gobiernos de los Territorios Federales.

1.2.3 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1935)

La expedición de la que sería la cuarta ley orgánica de la APF correspondió al Presidente Lázaro Cárdenas del Río. En junio de ese mismo año, de acuerdo con Rodrigo Gutiérrez Rivas⁴⁷ se dio una de las coyunturas que definieron la gran fuerza que a partir de ahí tendría el titular del ejecutivo, fue el momento en que el expresidente Calles y el presidente Cárdenas se vieron inmiscuidos en una severa lucha por el poder, resultando exiliado el primero y enormemente fortalecido el segundo.

Además de la consolidación del poder presidencial, fue durante el gobierno de Cárdenas y en los 30 años que siguieron que se consolidó un Estado desarrollista, una etapa en la que la economía mexicana avanzó más rápidamente que la mayor parte del resto del mundo. Especialmente fue durante tres periodos subsecuentes que se siguió con esa tendencia:

1. El auge de la guerra hasta 1945, durante el cual el crecimiento industrial fue impulsado por las exportaciones.
2. De 1946 a 1955, que se trató de un periodo de crecimiento con un ciclo de devaluación – inflación.

⁴⁷ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, CARBONELL y SÁNCHEZ, Miguel, SILVA RAMOS, Alberto, et al, *op. cit.*, p.2

3. De 1956 a 1970, cuando la aceleración del crecimiento económico e industrial se dio con baja inflación y estabilidad en la balanza de pagos.⁴⁸

El presidente Cárdenas puede considerarse fundador del corporativismo que en adelante caracterizaría al sistema político mexicano, su fortalecimiento se debió, entre otras cosas, a que tuvo la habilidad y el carácter para hacerse del apoyo de diversas organizaciones con agendas propias y que él mismo se encargó de encauzar en busca de la estabilidad del país, y de paso, de la consolidación de su poder. Una pieza clave en el naciente engranaje institucional fue el Partido Nacional Revolucionario.

En cuanto a la ley que se estudia, ésta originó que ahora las dependencias de la APF fueran las siguientes:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Guerra y Marina.
- Secretaría de la Economía Nacional.
- Secretaría de Agricultura y Fomento.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Departamento del Trabajo.
- Departamento Agrario.
- Departamento de Salubridad Pública.
- Departamento Forestal y de Caza y Pesca.
- Departamento de Asuntos Indígenas.
- Departamento de Educación Física.
- Departamento del Distrito Federal.

El artículo 18 de la ley daba la posibilidad a las dependencias de establecer sus correspondientes servicios de estadística especializada, siempre que estuvieran sujetas a la orientación y control de la Secretaría de la Economía Nacional, lo que expresamente generaba que lo que un día fue el Departamento de la Estadística Nacional perdiera fuerza, pues de alguna manera las tareas propias ya se podrían “dispersar” entre las distintas dependencias.

⁴⁸ Cfr. MORENO – BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *op. cit.*, p. 32.

Por su parte, el artículo 26 ya regulaba lo concerniente al Reglamento Interior de cada una de las dependencias, posibilitando que a través de los mismos se regularan situaciones específicas, pudiendo mediante estas normas detallar las atribuciones propias de cada funcionario de la dependencia que se tratara. Ahora bien, otro aspecto importante fue que las procuradurías ya no se incluían en el listado anterior.

1.2.3.1 Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Publicidad y Propaganda (Publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1936)

Como su nombre lo indica, con este decreto se formaría el nuevo departamento, lo que dejaría en 16 el número de dependencias de la APF.

1.2.3.2 Decreto que adiciona la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil (Publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 1937)

Este nuevo departamento suponía un fortalecimiento para los temas de seguridad social de la sociedad, desembocando esto en que contaba con atribuciones relacionadas íntimamente con las del Departamento de Salubridad Pública. El 2º transitorio ordenaba la subsistencia de los convenios de coordinación de servicios sanitarios celebrados entre el gobierno federal, por conducto del Departamento de Salubridad Pública, y los gobiernos de los estados. Después de analizar este transitorio, se concluye que este nuevo departamento asumiría parte de las atribuciones que originalmente tenía el Departamento de Salubridad Pública. Con este, el número de dependencias de la APF quedaría en 17.

1.2.3.3 Decreto que adicionó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México (Publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 1937)

El nuevo departamento fue creado como consecuencia de la expropiación de la empresa denominada Ferrocarriles Nacionales de México S.A., esto por el acuerdo de fecha 23 de junio del mismo año según el 2º transitorio. Asimismo, se escindió de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas el que era su Departamento de Ferrocarriles (presentándose una vez más la confusión suscitada anteriormente de denominar departamentos a unidades propias de alguna dependencia). El número total de dependencias de la APF aumentaría 18.

1.2.3.4 Decreto que modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Asistencia Pública (Publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1937)

El artículo 3º del decreto señalaba que las actividades, instituciones, atenciones y servicios que habían venido siendo realizados por la Beneficencia Pública del Distrito y Territorios Federales y por el Departamento de Asistencia Social Infantil, quedarían a cargo de la nueva secretaría.

A principios de diciembre de 1939, se publicó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, fue en esta norma en que finalmente se dio un trato diferenciado a los 2 tipos de “trabajadores federales” existentes: los trabajadores de base y los trabajadores de confianza.⁴⁹

1.2.4 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1939)

La presente ley, que sería la quinta ley orgánica de la APF, la estructuraba orgánicamente de la siguiente manera:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Defensa Nacional.
- Secretaría de la Economía Nacional.
- Secretaría de Agricultura y Fomento.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Asistencia Pública.
- Departamento del Trabajo.
- Departamento Agrario.
- Departamento de Salubridad Pública. □ Departamento de Asuntos Indígenas. □ Departamento de la Marina Nacional.
- Departamento del Distrito Federal.

1.2.4.1 Decreto que modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1940)

⁴⁹ Se trata de una distinción que ha generado permanentemente discusiones en diversos ámbitos y que al día de hoy permanece vigente.

En 1940 durante la recién iniciada administración del Presidente Manuel Ávila Camacho dos dependencias que hasta el momento habían sido departamentos se transformaron en secretarías para llamarse Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Marina. En el caso de la primera, el presente Decreto incluso se intitula haciendo alusión a ello, no obstante, mediante el mismo se eliminó el Departamento de la Marina Nacional para dar paso a la Secretaria de Marina. Dejó en 15 el número de dependencias de la APF.

En la misma administración se inició con la creación de diversas Comisiones y consejos intersecretariales con la finalidad de realizar trabajos multidisciplinarios que llevaran a la adopción de criterios generales, en aras de la eficiencia y eficacia que debe perseguir el poder ejecutivo de manera permanente, esto buscando seguir con la tendencia internacional de racionalización y reestructuración administrativa.⁵⁰

1.2.4.2 Decreto que crea la Secretaría de Salud y Asistencia (Publicado en el Diario Oficial el 18 de octubre de 1943)

El tercero de los considerandos es importante para comprender las razones por las que se estaba dando la fusión que se conocerá a continuación: “Considerando que la organización administrativa de estos servicios, tal como viene establecida en épocas de normalidad, resiente deficiencias varias de carácter orgánico cuando con ella se pretende afrontar apremiantes necesidades surgidas en periodos de emergencia como el presente.”

Por su parte, el sexto de los considerandos señala textualmente: “Considerando, por último, que la fusión en una Secretaría de las funciones de la Asistencia Pública y del Departamento de Salubridad Pública, al reducir los altos cargos, implica una disminución de gastos administrativos en beneficio de los servicios sociales correspondientes.”

Los considerandos anteriores parecerían ser una falacia si se analiza la situación económica que vivía México en ese momento, más bien parecería ser que el contexto internacional del momento (la Segunda Guerra Mundial) sirvió al presidente Manuel Ávila Camacho como pretexto para reducir el gasto corriente de la APF. Sobre esto, Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch sostienen que “cuando Manuel Ávila Camacho asumió la presidencia, en diciembre de 1940, la industrialización se convirtió en el objetivo principal de la política económica de

⁵⁰ Cfr., CARRILLO CASTRO, Alejandro, *200 años de administración pública en México*, op. cit., p. 119.

México.”⁵¹ El hecho de que la industrialización y no los programas de desarrollo social fueran las prioridades de esa administración, generan dudas en cuanto a las verdaderas razones por las cuales se dio esta política de reducción del gasto, sin embargo, hay dos razones por las cuales pudo estar de cierta manera justificado:

1. A pesar de que el crecimiento de México estaba siendo acelerado⁵², en realidad la deuda externa había tenido que ser renegociada, pues la política de expropiaciones de Lázaro Cárdenas había generado un nivel alto de deuda.
2. Era una realidad que las dos dependencias que se iban a fusionar tenían muchos temas comunes entre sus atribuciones y, además, el hecho de que una fuera una secretaría y la otra un departamento parecía un contrasentido, tomando en cuenta las motivaciones originales de cada una de las figuras (la primera era aplicable para entes político-administrativos y el segundo lo era para entes técnico-administrativos).

A pesar de las consideraciones realizadas para tomar la decisión de fusionar ambas dependencias, el artículo 4º del Decreto parece no ser coherente con lo que se suponía debía generar un ahorro considerable, pues establecía que quedarán “transferidas las asignaciones presupuestales y demás capítulos o partidas de la Secretaría de Asistencia Pública y del Departamento de Salubridad Pública a la Secretaría de Salubridad y Asistencia...”

Finalmente, fue creada la Secretaría de Salubridad y Asistencia, una dependencia llamada a ser de las más importantes y grandes de la APF. La estructura orgánica de la APF al final del gobierno del presidente Ávila Camacho era la siguiente:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de la Economía Nacional.
- Secretaría de Agricultura y Fomento.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.

⁵¹ MORENO – BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *op. cit.*, p. 133.

⁵² De 1940 a 1945 el Producto Interno Bruto de México creció a una tasa sin precedente de 6% anual en términos reales, y el Producto Interno Bruto per cápita lo hizo a una tasa de 3.2%.

- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Departamento Agrario.
- Departamento del Distrito Federal.
- Procuraduría General de la República.
- Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

1.2.5 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 21 de diciembre de 1946)

El 1º de diciembre de 1946 llegó al poder el presidente Miguel Alemán Valdés, se caracterizó, entre otras cosas, por ser un presidente que utilizó de manera constante la facultad reglamentaria del ejecutivo, fundamentando esto en el artículo 89 fracción I de la Constitución.

Esta nueva ley orgánica (la sexta) de la APF, la estructuraba de la siguiente manera:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa □
Departamento Agrario.
- Departamento del Distrito Federal.

Como puede notarse, con esta ley se dio paso a la creación de dos nuevas secretarías: la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Empero, las procuradurías no fueron nuevamente incluidas en la estructura, por lo que el número de dependencias siguió siendo de 15. Igualmente, las denominaciones de las antiguas secretarías de la Economía Nacional y de Agricultura y Fomento se transformaron, denominándose ahora de Economía y de Agricultura y Ganadería.

El artículo 18 de la Ley planteaba ya que el Presidente de la República fijaría a detalle la competencia de cada una de las dependencias del Ejecutivo, expidiendo al efecto un reglamento.

El artículo 20 detallaba que las Secretarías y Departamentos de Estado tendrían igual rango, lo que era absolutamente congruente con el contenido del artículo 25 que señalaba que las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República deberían, para su validez, y observancia constitucionales, ir firmados por el secretario o jefe de departamento que correspondiera.⁵³

1.2.5.1 Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicado en el Diario Oficial el 2 de enero de 1947)

En uso de la facultad reglamentaria de la que se habló líneas atrás, el presidente Alemán expidió el primer mes de 1947 el Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Una de las razones por la cual se decidió establecer las atribuciones de las dependencias a nivel reglamentario y dotar así de una función materialmente legislativa al ejecutivo fue que la reforma de un reglamento requiere de un proceso menos complejo que el que requiere reformar una ley; las acciones ejecutivas se traducen en que el Poder Legislativo no debe intervenir en los cambios que se quieran realizar, por lo que estas acciones son útiles cuando existe una oposición importante, aunque debe decirse que el efecto político de llevarlas a cabo es variable, llegando a ser alto en algunos casos.

1.2.5.2 Decreto para establecer el Departamento de la Industria Militar (Publicado en el Diario Oficial el 16 de abril de 1947)

Fue a través de este decreto que se creó la nueva dependencia, sustituyendo a la conocida hasta ese momento como Dirección de la Industria Militar.

Fue así que al final del gobierno del presidente Alemán, las dependencias del Poder Ejecutivo fueron un total de 16, siendo las siguientes:

- Secretaría de Gobernación.

⁵³ Esto fue un verdadero cambio de paradigma, pues uno de los elementos principales que diferenciaba a los departamentos de las secretarías era que los jefes de los primeros no necesitaban signar ciertos documentos para su validez y observancia constitucionales. Razón por la que existía la sospecha permanente de que los Departamentos eran inferiores jerárquicamente a las secretarías. Respecto de la obligación de acudir a informar sobre el estado que guardaban sus asuntos, no había disposición que obligara a los jefes de departamento de Estado.

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de la Economía.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.
- Departamento Agrario.
- Departamento de la Industria Militar.
- Departamento del Distrito Federal.

1.2.6 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958)

Tuvieron que pasar más de 10 años para que con la llegada de Adolfo López Mateos al poder se expidiera la séptima ley orgánica de la APF, lo que significó la oportunidad para los académicos y profesionales de expresar sus opiniones a propósito de las constantes transformaciones que muchos de ellos recomendaban para la APF. La nueva ley habría de responder a las expectativas que se tenían de una reforma integral de la APF, significaría el banderazo inicial para una serie de modificaciones que México tendría en lo sucesivo, se estaba en los preparativos para los cambios de modelo político y económico que se ejecutarían contundentemente hacia el final del siglo que transcurría.

Es así que en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se fijó la siguiente estructura orgánica:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría del Patrimonio Nacional.
- Secretaría de Industria y Comercio.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- Secretaría de Obras Públicas.
- Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Presidencia.
- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- Departamento de Turismo.
- Departamento del Distrito Federal.

El crecimiento de la estructura fue claro y de acuerdo con la ley ascendió a 18 dependencias, sin contar con las procuradurías que prácticamente de facto lo eran, aunque reguladas por diferentes cuerpos normativos.

El artículo 23 de la ley establecía la facultad del Presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que debieran intervenir varias secretarías o departamentos del ejecutivo federal. Esto fue un inicio tímido de la próxima sectorización que tendría la APF.

En esta ley se regresa a la incongruencia de establecer que las secretarías y departamentos tendrían igual rango (artículo 21), ordenando en otro artículo (27) que las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República deberían ir firmados por el secretario de Estado respectivo, dejando fuera de esta obligación y diferenciando tácitamente a los jefes de departamento de Estado.

Asimismo, con esta ley se deja de utilizar la facultad reglamentaria del Presidente de la República para fijar las atribuciones y demás detalles a las dependencias de la APF.

Una vez que se inició el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz en 1964, las transformaciones fueron francamente tímidas ya que una de sus características principales fue el hecho de supeditar las reformas administrativas a los índices económicos, lo que por la inestabilidad económica propia de cada final de sexenio generaba proyecciones que en no pocos casos resultaron ser erróneas. Se trató de una etapa en la que la sociedad exigía mejores resultados de un aparato francamente muy grande y caro para los pobres resultados que reportaba; además, al poco tiempo de rebasada la primera mitad de su sexenio se presentaron manifestaciones sociales que sumadas al importante gasto que estaban generando los dos eventos deportivos más importantes del mundo (los Juegos Olímpicos de

1968 y la Copa Mundial de Fútbol de 1970) produjeron un cambio en las prioridades del gobierno, realizando reformas menores al interior de la APF.

1.2.7 Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1974)

El siguiente sexenio fue encabezado por el presidente Luis Echeverría Álvarez a partir de 1970, en este periodo los cambios en la administración fueron evidentes pues las condiciones ya eran propicias para realizarlos,⁵⁴ además, con todas las inquietudes que despertaban los movimientos sindicalistas (incluidos los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado) se tuvo una clara y obligada intención de implementar políticas a favor de los trabajadores, buscando tener personal capacitado y seguro de que contaba con cierta estabilidad laboral. La estructura orgánica de la APF al final del sexenio del presidente Echeverría sufrió pocos cambios trascendentes (en relación con la heredada desde tiempos del presidente López Mateos), creándose dos nuevas secretarías a partir de un par departamentos que cambiaron de nombre, el de Asuntos Agrarios y Colonización y el de Turismo, los cuales pasaron a ser la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Turismo, subsistiendo únicamente un departamento.

La estructura no tuvo cambios en su número, pero si en las 2 denominaciones anteriores:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría del Patrimonio Nacional.
- Secretaría de Industria y Comercio.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Obras Públicas.
- Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

⁵⁴ Aunque debe mencionarse que esta administración no estuvo exenta de la presencia de movimientos sociales.

- Secretaría de la Presidencia.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Departamento del Distrito Federal.

1.2.8 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976)

El gobierno del Presidente José López Portillo, se caracterizó por ser una etapa en la que la APF fue objeto de grandes reformas en su estructura (a finales de ese año se expidió la fundamental Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF]), los vaticinios optimistas en cuanto al futuro inmediato del país obligaban a la APF a adecuarse para supuestamente administrar gran cantidad de recursos de todo tipo, por lo que el jefe del ejecutivo estaba convencido de que los cambios debían ser de fondo y lo más sutiles posible en su implementación.

Una realidad presente a lo largo de la APF en México, era la existencia de una serie de vicios que con el tiempo se habían generado, debido a aspectos como el gran tamaño que había adquirido la estructura burocrática y a algunos rasgos de corrupción; fenómenos como la duplicidad de funciones eran un lastre que debía ser eliminado inmediatamente. Aparte de esto, se criticaba el estilo de hacer las cosas del gobierno, sin un orden claro y con sus esfuerzos enfocados en demasiados asuntos, lo que tenía como efecto que las cosas se hicieran “doble vez” o simplemente, no se concluyeran. En este sexenio las dependencias serían 18⁵⁵:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Comercio.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.

⁵⁵ Se trató de la reforma más importante desde la llevada a cabo en el sexenio del presidente López Mateos.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Departamento de Pesca.
- Departamento del Distrito Federal.

El artículo 1º de la ley hacía ya la distinción entre la APF centralizada (el objeto de estudio de la presente investigación) y la APF paraestatal.

El artículo 4º decía que sería el Procurador General de la República quien fungiría como Consejero Jurídico del Gobierno Federal, entendiendo que el antiguo consejero había sido sustituido por el primero.

El artículo 17 introducía una nueva figura a la APF, lo cual sigue siendo muy utilizada hasta nuestros días: los órganos desconcentrados. De acuerdo con el propio artículo estos estarían jerárquicamente subordinados a las secretarías y departamentos, buscando con ellos “la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos”.

El artículo 23 introduce un nuevo concepto que era el que los secretarios, jefes de departamento, directores de organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria tendrían que dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardarán sus respectivos ramos.⁵⁶

Como resultado de esa visión programática de la administración se tomó más en cuenta que nunca la situación económica presente y las previsiones futuras para idear una reforma administrativa de gran calado que fuera factible en su aplicación y en la consecución de sus objetivos. Aunque no es el objeto de estudio de este análisis, debe mencionarse que a la llegada del presidente José López Portillo había un altísimo número de paraestatales que era materialmente imposible administrar, al contrario, generaban gastos excesivos que hacían insostenible la viabilidad del gobierno en su conjunto.

1.2.9 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Publicada en el Diario Oficial el 8 de diciembre de 1978, 31 de diciembre de 1980 y 4 de enero de 1982)

⁵⁶ Aunque con esto los jefes de departamento asimilarían la obligación histórica de los secretarios, el artículo 13 del mismo ordenamiento los omitiría de la obligación que sí tenían los secretarios de firmar los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República para su validez y observancia constitucionales.

Luego de diversas reformas a la LOAPF, finalmente a principios de 1982 se estableció la siguiente estructura de 18 dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Secretaría de Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Comercio.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Pesca.
- Departamento del Distrito Federal.

Es notable que el principal cambio que sufrió la ley fue la conversión del anterior Departamento de Pesca en la nueva Secretaría de Pesca.

Concluyendo, es de mencionar que hasta el momento se presentó un crecimiento constante de la APF, confirmando que los aspectos político y económico fueron razones fundamentales para cada uno de los cambios que ésta ha vivido hasta el momento. En el plano político, personajes como Benito Juárez, Porfirio Díaz y Lázaro Cárdenas actuaron como precursores de las grandes reformas que vendrían después de sus administraciones; en un país con una cultura verdaderamente presidencialista estos tres políticos como triunfadores de intensas batallas abonaron a la consolidación absoluta del poder del jefe del ejecutivo. En el aspecto económico, coincide que los presidentes Juárez, Díaz y Cárdenas sentaron las bases de los que posteriormente serían momentos de crecimiento económico. Por tanto, estas coincidencias demuestran que la estabilidad política y la estabilidad económica son complemento una de la otra. No es poca cosa que de acuerdo con Luis Medina Peña (quien se cita en las primeras líneas de este capítulo), el primer Estado viable se dé cuando se superó la inestabilidad de los primeros 50 años de

vida independiente, etapa que los economistas caracterizan por su inestabilidad y profundo estancamiento económico.

En el capítulo siguiente, se aclararán algunos de los conceptos que se han estudiado y algunos que aún no, de esta manera, se comenzará a encaminar el estudio a la etapa del supuesto decrecimiento de la APF; etapa que como ya se dijo, se ha caracterizado por su inestabilidad política y por su inestabilidad económica, buscando en su momento comprobar que los aspectos político y económico inciden directamente en la manera de delinear la APF.

CAPÍTULO 2

Conceptos generales

Es ineludible que al comenzar el estudio de un tema tan amplio y complejo como lo es la APF, se busque conocer de manera previa algunas ideas que ayudarán a comprender de forma clara y concisa lo que es y lo que puede llegar a ser y generar el objeto de estudio de la presente investigación. Su establecimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en diversas leyes secundarias, hace del adentrarse en el análisis detallado de la APF un ejercicio por demás interesante y plenamente útil para todo estudioso de la ciencia jurídica, especialmente para los atraídos por las materias constitucional y administrativa; y no sólo eso, sino que también se trata de un tema de interés para todas aquellas personas interesadas en la cosa pública, por tanto, es un aspecto del que la sociedad en general puede tener una opinión como resultado del impacto directo que tiene en su vida cotidiana. Es por lo anterior, que en primer término se buscará básicamente a partir de los métodos sistemático, comparativo, histórico y deductivo saber de cómo y de dónde surge la APF, aunque se puede adelantar que, como se verá enseguida, su origen se encuentra en la forma de organización humana más acabada que se ha conocido: el Estado. Igualmente, se tratará someramente aquello que existe alrededor de la APF, lo cual genera efectos directos en el funcionamiento de la misma al ser el gobierno un entramado altamente complejo e interdependiente.

2.1 Estado

La palabra Estado tiene su origen en los vocablos *statu*, *stare*, *status*, que claramente llevan a la idea de permanencia, una organización u orden que no es cambiante. A pesar de que la Real Academia Española (RAE) no concede una definición propia del ámbito jurídico, sí ofrece dentro de una amplia variedad de definiciones dos que pueden ser útiles para la presente investigación.

1. La primera es: “Conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano”.
2. La segunda es: “En el régimen federal, porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque estén sometidos en ciertos asuntos a las decisiones de un gobierno común”.⁵⁷

⁵⁷ <http://lema.rae.es/drae/?val=estado>. Consultado el 22 de agosto de 2013 a las 18:45 horas.

Aunque queda patente el esfuerzo de la RAE por cubrir de buena manera los distintos significados que la palabra puede tener, evidentemente la doctrina jurídica define de una manera más precisa el vocablo, lo que lleva a concluir que en estas definiciones señaladas por la RAE las imprecisiones hacen acto de presencia. En la primera, se presenta una de las inexactitudes que generalmente surgen cuando se trata el tema: la confusión entre los conceptos de Estado y gobierno. En la segunda, es notable una clara inclinación hacia (en el caso mexicano) las entidades federativas, la referencia a un federalismo y a un gobierno común llevan a dicha conclusión.

El teórico Hans Kelsen sostiene que “el Estado es la corporación suprema, es decir, la más amplia y comprensiva”.⁵⁸ Igualmente en ese sentido, el maestro Jean Dabin determina: “De primera intención, puede definirse el Estado, desde un punto de vista formal como la agrupación política por excelencia”.⁵⁹ La gran mayoría de los doctrinarios consideran al Estado un ente supremo, aquel sobre el cual no existe cosa alguna. En este tenor se expresa el maestro Andrés Serra Rojas: “Queremos insistir en que el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo”.⁶⁰

Derivado de ideas como las anteriores, se puede considerar que existe un acuerdo amplio en cuanto a la concepción del Estado que se tiene en la doctrina jurídica, siendo éste considerado una organización tan importante que puede tomarse como una prueba fehaciente del grado de evolución que la sociedad humana ha tenido a lo largo del tiempo; empero, también es importante señalar que existen opiniones que no le dan tal trascendencia a ese complejo entramado que es el Estado, considerándolo no en pocas ocasiones un aparato tan grande que tiene la posibilidad de convertirse en un lastre que llegue a frenar la evolución que se mencionó, y no sólo eso, puede ser susceptible de volverse un factor fundamental para generar una involución en la sociedad.

De lo anteriormente señalado, se puede concluir que a lo largo de la historia además del Estado, han existido agrupaciones políticas de diversos tipos, siendo ésta la agrupación política suprema por su permanencia en el tiempo y en todas las latitudes. Es por tal razón, que se puede afirmar que el Estado como concepto

⁵⁸ KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 151.

⁵⁹ DABIN, Jean, *Doctrina general del Estado. Elemento de filosofía política*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 9.

⁶⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, decimosegunda edición, México, Editorial Porrúa, 1993. p. 169.

ha sido creado y modificado con el paso del tiempo y con características que han sido distintas igualmente, todas ellas relacionadas con el momento y lugar en que se presentan y, además, con sus respectivos procesos de evolución o involución, según sea el caso.

Desde los tiempos más remotos, el hombre se ha agrupado en comunidades para asegurar de alguna manera su subsistencia. Por lo anterior puede considerarse que el Estado mismo es resultado de la constante evolución de la especie humana, por la cual fue inventado con el objetivo de lograr los fines que la misma persigue. Es tal el interés del ser humano en alcanzar sus objetivos en conjunto, que para lograrlo ha renunciado paulatinamente al grado de libertad con el que cuenta al momento de nacer, por lo que con la suma de todas esas “porciones de libertad” son capaces de crear un ente tan grande y poderoso que tiene la posibilidad (generalmente aceptada) de someter a todo aquel que tome una actitud contraria a las reglas que se han definido por consenso de todas esas personas; aunado a lo anterior, la clave no sólo está en esa gran capacidad, sino en el hecho de que para lograr sus fines, el Estado puede de una manera legítima suprimir en su totalidad la libertad restante de todo aquel que se oponga a la voluntad general, e incluso, en algunos lugares la sanción por incumplir las reglas de las que se ha hablado es la pérdida misma del más preciado elemento humano: la vida.

Existen diversas clasificaciones de los tipos de Estado que han surgido a lo largo de la historia de la humanidad, pero es hasta la conclusión de la etapa feudal que surge un nuevo modelo de Estado en el cual el orden jurídico cobra una especial relevancia y, como consecuencia, la soberanía como concepto y como práctica cotidiana hace su aparición. Es con el surgimiento de este nuevo tipo conocido como Estado nacional que se llega a “la más acabada y completa de las integraciones sociales que hasta ahora ha producido la humanidad”.⁶¹ En este modelo, el Estado es absoluto y soberano, puede hacer lo que sea sin estar limitado por nada ni por nadie.

Ya en un estadio posterior, se da la manifestación del conocido como Estado de derecho, en éste se presenta la imposición de obligaciones con sus correlativos derechos, los cuales el Estado debe obedecer. Es en sus mismos integrantes en quienes se materializa esta subordinación, es decir, en la relación entre gobernantes y gobernados. En este nuevo modelo las autoridades comienzan a tener limitaciones en su actuar, impuestas por las leyes creadas en el seno del

⁶¹ ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Teoría General del Estado*, segunda edición, México, Fuentes impresores, 1968, p. 47.

mismo gobierno, por lo que se puede decir que el Estado se limita solamente por él mismo (al ser representantes del gobierno y el pueblo [como elementos del Estado] quienes diseñan y ejecutan las leyes que restringen sus propias acciones). Con lo anterior, dos conceptos que se abordarán a lo largo de la investigación tienen una estrecha relación: la soberanía y el orden jurídico.

De acuerdo con el maestro Miguel Acosta Romero, el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.⁶²

2.1.1 Elementos del Estado

Es importante mencionar desde un principio e insistentemente, que no se debe confundir el término Estado con el concepto de gobierno (ya que se trata de un error en el que normalmente se suele incurrir). Es una realidad que el gobierno es una parte esencial del Estado, sin embargo, éste último no sólo contiene a aquel sino también a otros elementos. De hecho, el gobierno tiene como elemento de preexistencia al Estado, y no viceversa. Aún más allá, el Estado (y por lo tanto el gobierno) tienen elementos de preexistencia (de acuerdo al pensamiento clásico) de los cuales obviamente dependen su creación y funcionamiento posteriores.

Los elementos anteriores al Estado son dos: (i) en primer lugar, cierto número de hombres, que forman la materia de la agrupación estatal; (ii) después, un territorio delimitado, formando el marco y la base de la agrupación.⁶³ Sobre esto, Aristóteles es claro y sostiene lo siguiente: “El primer elemento, pues, del material político es la población, a cuyo respecto hay que considerar cuál debe ser su número y cuál su calidad natural; y otro tanto en lo tocante al territorio, su extensión y su cualidad”.⁶⁴

Con el desarrollo mismo que el concepto ha tenido históricamente y con su subsecuente aplicación práctica, se está en posibilidad de señalar que los elementos estructurales del Estado moderno son los siguientes:

2.1.1.1 Territorio

⁶² Cfr., ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2001, p. 48.

⁶³ Cfr. DABIN, Jean, *Doctrina general del Estado...*, op. cit. p. 11.

⁶⁴ ARISTÓTELES, *Política*, Vigésimosegunda edición, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 374.

Se refiere al espacio geográfico (terrestre, aéreo y marítimo) sobre el cual se asienta la población y el Estado ejerce su soberanía y aplica sus reglas internas. En cuanto a este elemento, los artículos 42, 43 y 44 de la CPEUM establecen lo siguiente:

Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.

Artículo 44. La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

En los tres artículos anteriores, queda establecido claramente cuál es el área geográfica propia de los Estados Unidos Mexicanos, además, se señala el nombre de las entidades federativas que son parte del Estado mexicano, incluyendo a partir de la reforma de 2016 a la Ciudad de México. Por tanto, la palabra territorio además de llevar a la idea de un campo de acción, también lleva a la idea de un límite dentro del cual se ejercerá la soberanía.

2.1.1.2 Pueblo

Son las personas que conforman la sociedad y que son las que se organizan en agrupaciones. Se trata del “conjunto de súbditos y de gobernantes que habitan un

territorio determinado y que se encuentran sujetos al poder de un Estado".⁶⁵ Cabe decir que al referirse a un conjunto de personas, la idea es hablar de todo ente que es un centro de imputación jurídica, lo que es, todo ente susceptible de adquirir derechos y contraer obligaciones. Ha existido históricamente la discusión de si el término correcto es el de población, en contraposición con lo sostenido por algunos que aseveran que el término correcto debe ser pueblo.⁶⁶ Para los efectos de la presente investigación habrá referencia en todo momento al término pueblo, toda vez que es el término utilizado por la CPEUM en su parte dogmática.⁶⁷

De igual manera, es necesario puntualizar que dentro de la población entran todas las personas físicas (también conocidas como naturales), esto a pesar de que existen leyes que si bien consideran que las personas físicas adquieren capacidad jurídica desde el nacimiento y hasta la muerte, es también cierto que las mismas brindan protección jurídica a quienes aún no han nacido (lo que conlleva una clara influencia del derecho romano en el cual se protegía al *nasciturus*).⁶⁸ Sin embargo, para efectos demográficos los censos sólo toman en cuenta a personas nacidas efectivamente.

2.1.1.3 Gobierno

Por medio de sus órganos es que el Estado ejerce su soberanía y aplica sus reglas. Es precisamente en este elemento en donde el poder cedido por los particulares (el poder público) hace acto de presencia, lo hace a través de toda la estructura creada para buscar los fines que persigue el conglomerado humano en su conjunto, y para lograrlo, se encuentra investido del poder suficiente para someter a todo aquel que no vaya de acuerdo con la decisiones tomadas por consenso de la mayoría de las partes, es decir, por la mayor parte del pueblo. Como es lógico, la consecución de esos objetivos no es una tarea fácil, al contrario, presupone la existencia de una estructura lo suficientemente robusta y

⁶⁵ ROJINA VILLEGAS, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 141.

⁶⁶ Hay versiones que señalan que el elemento del Estado es el pueblo y no la población toda vez que el primer término es un concepto más completo que inmediatamente lleva a la idea de que ese grupo de personas tienen en común aspectos como una organización política, sosteniendo que población es un concepto incompleto y limitado totalmente, utilizado desde un punto de vista estrictamente demográfico.

⁶⁷ Ejemplo de lo anterior es el TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, De la soberanía nacional y de la forma de gobierno, que en sus artículos 39, 40 y 41 utiliza este concepto en temas íntimamente relacionados con el que se trata. Aún más revelador es el artículo 87 (aunque ya se encuentra en la parte orgánica de la Constitución) al utilizar el término, mismo que señala que el Presidente deberá, al tomar posesión de su cargo, prestar la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

⁶⁸ El Código Civil Federal brinda este tratamiento, aunque al final es claro al precisar que al individuo que es concebido se le tiene por nacido para los efectos de ese mismo cuerpo normativo.

organizada para que una vez lográndolos, ese grupo de personas tenga la aspiración, de por sí legítima, de lograr lo que es su meta principal: el bien común.

Todas las tareas que lleva a cabo el gobierno deben ser realizadas por los órganos que lo constituyen; por lo anterior es elemental que en primer lugar cuente con una parte de la estructura dedicada exclusivamente a diseñar las normas que habrán de regir la vida diaria de la sociedad;⁶⁹ también se necesita que haya una parte que se encargue de ejecutar todo lo necesario para la consecución de los objetivos de los que se habló anteriormente, siempre dentro de lo establecido por el primero; y por último, una parte que se encargue tanto de la resolución de controversias como a su vez a controlar las actividades de las otras partes. En conjunto, esta división es útil tanto para la repartición de atribuciones como para equilibrar la concentración de poder, evitando en todo momento que una de ellas se vuelva tan fuerte que sus decisiones carezcan de contrapesos efectivos.

2.1.1.3.1 División del poder⁷⁰

Derivado de lo expuesto anteriormente, es importante destacar que el poder es uno y se divide para su ejercicio en: legislativo, ejecutivo y judicial.⁷¹ Ya Aristóteles planteaba una idea sobre esta división, señalaba que en todas las constituciones existen esos 3 elementos: el que delibera sobre los asuntos comunes, el relativo a las magistraturas y el del poder judicial.⁷² Fue durante la Revolución Francesa que conceptos como el de la división de poderes se consolidaron, las ideas de la Ilustración plantearon de manera clara la oportunidad de que éste fuera un concepto debidamente establecido y efectivamente aplicado, esto en principio, como una forma de garantizar la toma de decisiones desde diferentes frentes,

⁶⁹ Aunque esta tarea no sólo requiere el diseño de reglas, igualmente es fundamental que todas esas reglas tengan la coherencia necesaria para que sus órdenes no entren en conflicto unas con otras, es preciso que sea un verdadero sistema ordenado e interdependiente.

⁷⁰ En consonancia por lo establecido en el artículo 49 de la CPEUM. Aunque es importante mencionar que históricamente ha existido un intenso debate sobre la pertinencia de utilizar el término, pues existen autores que sostienen que el término correcto es “separación de poderes”. Básicamente ésta última se caracteriza por una distinción entre las funciones y los órganos que las realizan; más allá de esto, la “división del poder” lleva inmediatamente a la idea de un gobierno que en su interior tiene pesos y contrapesos (*checks and balances*), lo que tiene una gran parte de realidad y materialización en el gobierno mexicano actual, en donde existen funciones de control entre los diversos órganos dependientes ya sea del legislativo, del ejecutivo o del judicial.

⁷¹ Si bien ésta se trata de una división generalmente aceptada (nuestra propia Carta Magna así lo establece), existen opiniones encontradas acerca de lo que la realidad actual demuestra, éstas toman la clasificación que se analiza como algo superado gracias a la propia evolución de los órganos del poder público, que por obvias razones han tenido que adecuarse a las transformaciones de las necesidades de la sociedad. Además, las opiniones no sólo se limitan a pensar que el poder se ejerce por poderes constituidos (incluidos obviamente sus órganos), sino que para algunos el poder ya se ejerce en esferas diferentes a las legalmente establecidas y afectadas a ese fin, en palabras de Ferdinand Lasalle, por los “factores reales de poder”.

⁷² Cfr. ROJINA VILLEGAS, *Teoría General del Estado*, op. cit., pp. 312 – 320.

siempre con la finalidad principal de buscar el bien común.⁷³ Es importante reiterar que no se debe confundir al Estado con los órganos que realizan materialmente sus decisiones.

Es a través de este principio que se persiguen varios propósitos:

1. Que el poder limite al poder en beneficio del pueblo, de suerte tal que se logre una distribución equilibrada de las funciones estatales entre los diversos órganos públicos.
2. Que el ejercicio del poder se subordine a las atribuciones que le confiere la constitución a los poderes constituidos.⁷⁴

Al respecto, el siguiente es el artículo referido a la división de poderes contenido en la Carta Magna mexicana:

Artículo 49. 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.

A continuación, se expondrá a *grosso modo* lo que cada uno de los 3 poderes enunciados líneas atrás se encarga de hacer (en el orden presentado en el artículo 49).

2.1.1.3.1.1 Poder legislativo

De acuerdo con la RAE, cuenta con dos acepciones diferentes:

1. Aquel en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes.
2. En los países democráticos, parlamento o asamblea legislativa.⁷⁵

⁷³ En lo anterior, Locke y, principalmente Montesquieu, tuvieron un papel decisivo, ya que si bien la idea de dividir el ejercicio de poder por atribuciones ya había surgido, fue el segundo quien desarrolló la idea con mayor profundidad.

⁷⁴ Cfr. PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, octava edición, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 33.

⁷⁵ <http://lema.rae.es/drae/?val=legislativo>. Consultado el 15 de noviembre de 2013 a las 22:35 horas.

De manera más profunda, se trata del conjunto de órganos del poder público que originalmente se encarga de elaborar las leyes que habrán de regir la vida cotidiana de la sociedad dentro de un espacio geográfico determinado, lo anterior lo realiza de manera legítima toda vez que los principales representantes del mismo (senadores y diputados) son elegidos por el voto del pueblo, por lo que se considera que lo que aquellos decidan es una expresión clara e indudable de la voluntad popular (aunque estrictamente son los segundos los que representan al pueblo de manera directa).

En los últimos tiempos existen diversas posiciones en cuanto al verdadero estado que guarda la que se ha considerado históricamente la razón de ser del poder legislativo, es decir, se ha puesto en duda que realmente se trate del principal órgano encargado de la elaboración de leyes⁷⁶ y que además se dedique únicamente a llevar a cabo esta importante tarea, pues la misma evolución de las instituciones ha generado que las funciones estatales no se limiten a tal o cual órgano de tal o cual poder.

Por una parte, existen autores que señalan que el legislativo ha entrado en una crisis a partir del momento en que diversos poderes fácticos han presionado de tal manera que el diseño de las leyes debe ser acordado con ellos, y no sólo eso, además llegan ya a tener en muchos casos una injerencia de tal nivel que son quienes a través de legisladores afines diseñan las leyes a la medida de sus intereses. Por otra parte, existen casos (como lo es el mexicano actualmente) en los cuales el ejecutivo ha logrado tal concentración de poder que él mismo se encarga de elaborar las leyes utilizando a los integrantes del poder legislativo prácticamente como meros gestores de un trámite. Al respecto, Salvador Valencia Carmona señala que “de acuerdo con la teoría clásica de la división de poderes, correspondía al Legislativo la creación de la ley, pero ahora esta se genera por lo regular en el ámbito del Poder Ejecutivo, dotado de mayor cantidad de recursos técnicos y materiales”.⁷⁷ De igual manera, la investigadora Monique Lions opina sobre el tema que si bien los regímenes políticos adoptados por las repúblicas latinoamericanas fueron inspirados directamente por el régimen presidencial norteamericano, es una realidad que en las primeras el régimen presidencial se ha convertido en régimen de preponderancia presidencial; es decir, mientras lo que caracteriza al régimen norteamericano es el equilibrio de poderes (a pesar de

⁷⁶ Siendo además que en los últimos tiempos que el poder legislativo se ha encargado de participar en el nombramiento de diversos servidores públicos. Los que desempeñan sus labores en los OCAs en algún momento tuvieron que ser nombrados con la intervención directa de las cámaras, por ejemplo. Lo anterior, en cierta manera ha desvirtuado a su función formal principal.

⁷⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 12.

las amplias prerrogativas del presidente), la peculiaridad del régimen latinoamericano es la preponderancia presidencial.⁷⁸

Si bien el legislativo ha dejado en los hechos de tener la “exclusividad” en la elaboración de las normas que han de regir la vida de la sociedad, también puede considerarse que como resultado de los riesgos que ha generado la proclividad del poder ejecutivo hacia la ya comentada concentración de poder, el legislativo ha entrado en un terreno que había sido previsto en una menor dimensión por la doctrina clásica, se trata de una función de control. Con ésta, se logra de manera eficaz (aunque siempre perfectible), una de las finalidades que desde un principio planteaba la teoría de la división de poderes, esto es, un verdadero equilibrio generado por un sistema de pesos y contrapesos.⁷⁹ “El propósito de control en el sistema de gobierno presidencial consiste en, básicamente, criticar los errores en que incurra el poder ejecutivo y, más allá de esto, es capaz de llevarlo a poner en peligro puesto que los efectos del control político recaen directamente sobre el electorado, quien es el titular de la voluntad soberana y que en un momento dado podrá inclinar la balanza a favor ya sea del ejecutivo o del legislativo, premiando o castigando a uno o al otro con su voto”.⁸⁰ Igualmente, uno de los elementos que se han vuelto fundamentales para que el legislativo “controle” de alguna manera al ejecutivo es la facultad que tiene para modificar sustancialmente el proyecto de presupuesto que éste manda para su aprobación, se trata de una característica muy importante de la Cámara de Diputados (en el caso mexicano y de otros países), pues es mediante ésta y la función de fiscalización del quehacer cotidiano, que el legislativo ha ganado un peso notable en ese elemento estatal llamado gobierno. Es especialmente importante el conocido como “poder de la bolsa”, pues es una manera de controlar el gasto llevado a cabo por el ejecutivo no sólo con la revisión constante de su ejercicio, sino con la aprobación anual del mismo.⁸¹

⁷⁸ Cfr. LIONS, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, p. 5.

⁷⁹ Aunque es cierto que la teoría de la división de poderes busca un ejercicio equilibrado del poder mediante el sistema mencionado, en ésta no se llegó a prever que el legislativo pudiera llegar a lograr tal influencia en la administración de un país, que fuera capaz de llegar a paralizarlo. Un caso ejemplar es el que se presentó en los Estados Unidos durante la aprobación del presupuesto 2014, en el cual tras no ponerse de acuerdo los legisladores en lo relativo al presupuesto, la Administración Pública Federal se vio obligada a un cierre parcial o lo que ellos conocen como un *government shutdown*.

⁸⁰ Cfr. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 33.

⁸¹ Generalmente es criticado por las instituciones que reciben dinero público que cada año tengan que gestionar la cantidad de recursos que estarán a su disposición, pues arguyen que al poder contar con presupuestos multianuales les será posible contar con una mejor programación del gasto, teniendo en todo momento la certeza de que contarán con una cantidad determinada más allá del transcurso de un año para realizar su trabajo. Al contrario, señalan que al no contar con presupuestos multianuales sus proyectos sólo

El maestro Diego Valadés subraya al respecto que la CPEUM prevé diversos instrumentos de control entre los órganos políticos del poder, respecto al Congreso algunos de ellos son:⁸²

1. Período de sesiones del Congreso (relacionado con los artículos 65, 66, 78 fracción IV y 89 fracción XI).- La limitación temporal de los periodos de la sesiones ordinarias y la posibilidad para convocar a periodos de sesiones extraordinarias.
2. Informe presidencial (relacionado con el artículo 69).- El presidente deberá presentar ante el Congreso un informe en el que se manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.
3. Comparecencia de miembros del gabinete (relacionado con el artículo 93).- Los secretarios de Estado, los directores o administradores de entidades paraestatales o titulares de los órganos autónomos deberán dar anualmente cuenta al Congreso del estado que guarden sus ramos, o en su caso, pueden ser requeridos para tratar temas específicos.
4. Comisiones de investigación (relacionado con el artículo 93).- Los diputados y los senadores tienen la facultad de integrar comisiones para investigar, previa petición de una cuarta parte de los primeros y la mitad de los últimos, el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.
5. Iniciativa legislativa (relacionado con el artículo 71).- Dicho artículo señala quiénes podrán presentar iniciativas de ley, en el caso específico, el maestro Valadés observa que existía la posibilidad de que el Congreso “detuviera” las iniciativas del presidente. Posterior a la fecha de publicación del libro que se estudia, se reformó el artículo 71 otorgándole al presidente lo que se ha conocido como “iniciativa preferente”, que es un proyecto de ley o decreto que presenta para trámite preferente o señala con este carácter el ejecutivo federal el día de la apertura de cada período ordinario de sesiones.⁸³
6. Presupuesto (relacionado con el artículo 74 fracción IV).- La aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación y la posibilidad de modificarlo otorgan en específico a la Cámara de Diputados una importante autoridad y control de los actos del ejecutivo.

podrán ser de corto plazo. Empero, el legislativo no ha estado dispuesto a ser flexible en este aspecto, pues se traduciría en un claro debilitamiento de su influencia y razón de ser actuales.

⁸² Cfr. VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 67 - 77.

⁸³ http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=255_ Consultado el 17 de noviembre de 2013 a las 14:15 horas.

7. Tratados (relacionado con el artículo 89 fracción X).- El hecho de que la facultad presidencial de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales deban someterse a la aprobación del Senado, da a esta cámara una influencia muy importante y una capacidad de control en el tema respectivo trascendental.

8. Ratificación de nombramientos (relacionado con los artículos 76 fracciones II, VIII, XII y XIII y 78 fracción VII).- El presente artículo sufrió recientemente modificaciones sustanciales,⁸⁴ entre ellas desde ahora el Senado deberá ratificar el nombramiento que el presidente haga de los secretarios de Estado (en el caso de que se haya optado por un gobierno de coalición);⁸⁵ de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados que regulen en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica; ministros; Jefe del Distrito Federal (en los respectivos supuestos); Fiscal General de la República (antes Procurador General de la República); etc. Siendo la Comisión Permanente o el Senado los encargados de estas tareas.

9. Ausencia del presidente del territorio nacional (relacionado con el artículo 88).- En caso de que el presidente deba salir del territorio nacional hasta por 7 días deberá avisar con anticipación al Senado o a la Comisión Permanente los motivos y después, informar los resultados de las gestiones realizadas. Si la ausencia es mayor a ese plazo, deberá solicitar permiso al Senado o a la Comisión Permanente, en su caso.

Por lo anterior, se puede concluir que las tareas que cada uno de los poderes realizan ya no están delimitadas de una manera categórica como se encontraba planteado en la doctrina clásica, al contrario, los poderes en algunos momentos han rebasado las fronteras planteadas originalmente generando a menudo dos efectos: la ejecución de acciones no características de cada uno y el debilitamiento

⁸⁴ Como resultado de la Reforma Político – Electoral de 2014.

⁸⁵ El 10 de febrero del año 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política – electoral. Como resultado de lo anterior se adicionó al artículo 89 la fracción XVII, que señala entre las facultades y obligaciones del Presidente:

(...)

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

(...)

de las atribuciones propias (al ganar un poder influencia en actos propios de otro, inmediatamente el segundo verá disminuida la suya en dichos actos).⁸⁶

A continuación, se comentarán algunos artículos de la CPEUM que se consideran importantes para contar con una idea más clara de cómo se encuentra organizado e integrado poder legislativo en México:

Artículo 50. 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.

El presente artículo es preciso al señalar cómo se divide lo que llama Congreso General: en una Cámara de Diputados y en una Cámara de Senadores. Aunque la CPEUM le llama “Congreso General”, lo usual es que se le llame “Congreso de la Unión”, que incluso es como se autodenomina; además, de acuerdo con el artículo se trata de un Congreso de los que la doctrina distingue como bicameral.

De acuerdo con la investigadora Susana Thalía Pedroza de la Llave, el origen del bicameralismo se puede encontrar en el año de 1732, que fue cuando el Parlamento inglés se dividió en dos cámaras: la Cámara de los Lores (representante de la burguesía) y la Cámara de los Comunes (representante de la nobleza, magnates eclesiásticos y laicos, grandes propietarios, así como a los caballeros). Esta estructura fue retomada en 1787 por la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (sic) que señalaba que su Cámara Baja (Cámara de Representantes) reflejaría los intereses del pueblo, y la Cámara Alta (Senado) los intereses de las entidades federativas.⁸⁷ En este aspecto es posible darse cuenta de la influencia directa que la Constitución de los Estados Unidos ha tenido en las constituciones de los países de América Latina, no siendo la excepción la Carta Magna mexicana, pues de igual manera se considera que teóricamente los diputados (equivalentes a los representantes o *congressmen* en los Estados Unidos) representan los intereses del pueblo y los senadores (que cuentan con la

⁸⁶ Desde el inicio del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto se ha presentado un fenómeno que se había diluido de cierta manera con el paso del tiempo, se trata de una concentración del poder que había dejado de ser la tendencia en las administraciones de sus últimos predecesores. La creación de ese acuerdo cupular llamado “Pacto por México”, se tradujo directamente en un debilitamiento del poder legislativo frente al ejecutivo, pues era en esta cúpula donde se tomaban decisiones sobre las reformas estructurales del país, degradando al Congreso a un órgano donde simplemente se formalizaban los acuerdos a los que se llegaba en el seno del Pacto. Incluso, durante esta etapa el Congreso dejó de ser el foro en el cual se ventilaban los temas de interés nacional para debatirlos, pues esto último se hacía en ese grupo.

⁸⁷ *Cfr.* PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 53.

misma denominación en los Estados Unidos) representan los intereses de las entidades federativas.

2.1.1.3.1.1.1.- Cámara de Diputados

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Cada uno de los diputados es representante directo del pueblo y su actuar se encuentra determinado por los intereses perseguidos por sus representados, la duración que tendrá será de tres años, salvo que por diversas razones pueda ser menor, ante lo cual quien haya sido elegido suplente tomará su lugar de acuerdo con lo previsto por la ley.

Artículo 52.- 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.

Como se encuentra expresado en el artículo, el sistema electoral conocido como mayoría relativa, es utilizado generalmente en distritos uninominales y es de muy sencilla aplicación, pues cada elector emitirá su voto y aquel candidato que cuente con el mayor número de éstos será quien gane. “En este sistema la personalidad política de los candidatos juega un papel más importante que la plataforma política de los partidos que los postulan”.⁸⁸

La representación proporcional es más compleja, con ésta se busca obtener un equilibrio entre los partidos políticos que disputan las curules y que en no pocos casos, pueden llegar a tener tal dominio que con esto se generen los fenómenos de la sobrerrepresentación y, consecuentemente, la subrepresentación. Mediante este segundo sistema se elaboran listas con una distribución territorial electoral diferente a los distritos electorales, la cual es llamada circunscripción electoral; de esta manera, cada partido tendrá una lista de candidatos por cada circunscripción electoral, y dependiendo del total de votos que obtengan será el número de curules que les corresponderán y serán asignadas de acuerdo al orden de prelación de la lista que hayan propuesto. Este sistema electoral ha sido históricamente muy criticado por diferentes razones, entre ellas las siguientes:

⁸⁸ PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, op. cit., p. 250.

1. No garantiza abatir los fenómenos anteriormente expuestos.
2. No genera un vínculo directo entre el elector y el candidato.
3. Mediante el mismo se genera que exista un elitismo dentro del mismo grupo de los diputados (o senadores según sea el caso).

“En el sistema de representación proporcional juega un papel más importante la plataforma política de los partidos contendientes que las cualidades de los candidatos que conforman la lista, de aquí que algunos autores hayan caracterizado a este sistema como un “escrutinio de ideas”, en contraposición al “escrutinio de personas”, término con el cual se quiere identificar al sistema mayoritario”.⁸⁹

Artículo 53.- La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

El distrito electoral uninominal es una de las formas de división geográfica en que se encuentra organizado el sistema electoral mexicano⁹⁰, se trata del espacio geográfico determinado para fines electorales que aporta un representante elegido por el principio de mayoría relativa (300) y que está conformado por los habitantes que tienen su domicilio dentro de la demarcación preestablecida. El distrito electoral se encuentra a su vez dividido en secciones electorales, que son la fracción electoral de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores; cada una de estas secciones tendrá como mínimo 50 electores y como máximo 1500.⁹¹ Tomando en cuenta lo que señala el artículo que se comenta, teóricamente cada distrito electoral debe contar con un número de habitantes muy parecido, pues de una interpretación lógica del mismo es lo que se puede colegir; sin embargo, el alto nivel técnico necesario para llevar a cabo lo que es llamado técnicamente la “distribución electoral” y el hecho de que la división territorial electoral es un

⁸⁹ *Ibidem*, p. 253.

⁹⁰ Para fines electorales, el país se encuentra dividido en forma ascendente (de acuerdo al número de habitantes que lo integren) de la siguiente manera: sección electoral, municipio, distrito electoral uninominal, entidad federativa, circunscripción electoral plurinominal.

⁹¹ Artículo 191-2 y 191-3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

elemento fundamental a tomar en cuenta dentro de la operación política que llevan a cabo los partidos políticos, se ha generado que históricamente los criterios y métodos para dividir al país en distritos electorales hayan arrojado resultados imprecisos y se hayan visto permeados de cierto nivel de subjetividad. Lo anterior, trae como consecuencia que existan, por ejemplo, diputados que representan a un sustancialmente mayor número de electores que otros, lo que produce una desigualdad en los votos emitidos por los electores de un distrito “pequeño” y los votos de los electores de un distrito “grande”, pues se podría decir que los votos de los primeros “valen” más. Mediante este sistema son elegidos el 60% de los diputados, número que representa lo que ha sido una tendencia a la baja, pues con el paso del tiempo se le ha dado prioridad a que la integración de la Cámara de Diputados tenga mayor número de integrantes cuyo principio para ser elegidos sea la representación proporcional.

La circunscripción electoral plurinominal es el espacio geográfico determinado para fines electorales en el que cada una de las 5 existentes en el territorio nacional aporta 40 representantes elegidos por el principio de representación proporcional, por lo que la suma de los representantes que aportan las distintas circunscripciones da el total que señala el artículo (200). Este espacio geográfico (al igual que los distritos electorales) puede ser materia de modificaciones, pues la población es un elemento en constante movimiento que sufre cambios en el tiempo. Del total de diputados que se desempeñan en cada legislatura, el 40% son elegidos mediante el principio de representación proporcional, lo que busca generar cierto equilibrio cuando existe un partido dominante, garantizando de esta manera que todos los partidos con cierta presencia tengan acceso a curules y que las decisiones tomadas en la Cámara de Diputados cuenten con la mayor diversidad de ideas posible y que de ser el caso de que el partido dominante sea el mismo partido que postuló al presidente en turno, exista en todo momento un debate real en el interior de la Cámara y que, de ser necesario, se erija como un verdadero contrapeso del Ejecutivo.

Por lo visto anteriormente, es posible llegar a concluir que el elemento poblacional (como concepto demográfico) es el principal factor a tomar en cuenta para la división territorial electoral del país (como facultad propia del ahora llamado Instituto Nacional Electoral); tanto la sección electoral, como el distrito electoral uninominal y la circunscripción electoral plurinominal son realmente ficciones jurídicas, pues al contrario de los municipios y las entidades federativas, deben su origen a lo que un órgano técnico considera correcto y su misma existencia y permanencia depende de lo que dicte el mismo, que con un procedimiento visiblemente más flexible que el que se debe seguir para modificar lo relativo a la extensión territorial de los municipios y de las entidades federativas,⁹² es capaz de modificar sus extensiones en aras de buscar una igualdad en el número de la población que se encuentra asentada en los mismos.⁹³

2.1.1.3.1.1.2.- Cámara de Senadores

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

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

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Como es claro al señalarlo el presente artículo, la integración de la Cámara de Senadores guarda semejanzas y diferencias con la integración de la Cámara de Diputados; en principio, al igual que esta última existen senadores elegidos por

⁹² Establecido en el artículo 46 de la CPEUM para el caso de las entidades federativas, y en las constituciones locales en los casos de los municipios.

⁹³ La CPEUM señala al respecto en su artículo 41, fracción V, Apartado B, numeral 2 sobre las labores que corresponden al Instituto Nacional Electoral, lo siguiente: “La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;...” Asimismo, el artículo 118 del COFIPE referido a las atribuciones del Consejo General de ese Instituto señala en su inciso j) lo siguiente: “Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y, en su caso, aprobar los mismos;...”

los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por mayoría relativa la Cámara cuenta con 64 Senadores (lo que se traduce en un 50% del total) y por representación proporcional tiene 32 senadores (el 25%); de esta manera se podría concluir que la tendencia de brindar algún tipo de equilibrio de fuerzas entre las distintas fracciones parlamentarias sufriría un decremento en esta Cámara en relación con lo que sucede en la de Diputados, sin embargo, también tienen acceso a ser senadores aquellos candidatos que la Constitución llama de “primera minoría”, los cuales no son otra cosa que los candidatos cuya fórmula obtuvo el segundo lugar en la elección respectiva. Para lo anterior, es preciso que los partidos políticos postulen fórmulas de dos candidatos, en su caso, la fórmula que quede en primer lugar logrará que sus dos candidatos accedan a igual número de escaños, por el contrario, aquella fórmula que haya resultado en segundo lugar, tendrá acceso a un escaño para aquel candidato que la haya encabezado.

Artículo 57.- Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Al igual que en el caso de los diputados, cada senador propietario contará con un suplente que accederá al escaño del propietario en los casos que prevea la ley.

Artículo 59.- Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Uno de los temas que han estado sujetos a discusión permanentemente ha sido el de la reelección legislativa, en este tema siempre han existido dos posiciones totalmente encontradas en las que cada una ha aportado argumentos para lograr que su posición sea la que prevalezca. El maestro Diego Valadés haciendo un análisis histórico de esta situación, explica por qué hasta 1933 nunca había existido una discusión en torno a este tema, fue hasta ese momento que empezaron a surgir restricciones para la reelección legislativa; citando el ensayo de Adolfo Christlieb intitulado “Crónicas de la no reelección” concluye que la reforma antidemocrática que prohibía la reelección legislativa se dio por una razón principalmente política, limitando de esta manera a los miembros del Congreso “no sumisos”.⁹⁴

Por una parte se tiene a aquellos que se han manifestado a favor de que exista la posibilidad de que los legisladores (y otros cargos de elección popular) cuenten

⁹⁴ Cfr. VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, op. cit., pp. 85-88.

con la posibilidad de reelegirse de manera consecutiva, básicamente por dos razones:

1. Permitiría que no se siga limitando al elector la posibilidad de elegir libremente al candidato que considere apto para ocupar el cargo, esto aunque ya lo haya ocupado en la legislatura anterior.
2. Conminaría a quien busque mantenerse como legislador a realizar un buen trabajo, pues de los resultados que haya dado depende que el elector le otorgue su voto.

Del otro lado, se encuentran aquellos que han considerado que la reelección no debe ser una posibilidad, arguyendo lo siguiente:

1. Se correría el riesgo de que hubiera legisladores que se perpetuaran en el cargo, no permitiendo el ingreso de posiciones nuevas y diferentes, minando de alguna manera el debate que es conveniente que se presente en un órgano legislativo.
2. El legislador se concentraría parcialmente en las labores que conlleva su cargo, pues en todo momento estaría planeando cómo lograr su siguiente reelección.

Finalmente, el 10 de febrero del año 2014 se dio a conocer en el DOF el Decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución, entre las cuales se presenta el artículo que se comenta y que quedó establecido tal como se lee líneas atrás, otorgando la posibilidad de que un legislador pueda serlo hasta por 12 años dependiendo de si es un diputado (4 períodos de 3 años) o un senador (2 períodos de 6 años). Únicamente expone como limitante que la postulación como candidato la debe realizar el partido político que lo haya postulado, o en caso de haber sido postulado por una coalición de partidos, lo haga uno de los partidos que haya formado parte de esa coalición; todo esto salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. La reforma anteriormente expuesta se considera incompleta toda vez que de haberse considerado que con la ausencia de la posibilidad de la reelección legislativa se coartaba de alguna manera la libertad de los electores, puede estimarse que se sigue presentando esta clara limitación, pues si bien ya se permite la reelección legislativa consecutiva, esta se limita para ambos casos a 12 años de mandato⁹⁵, sin exponer en momento alguno argumentos sólidos que expliquen esta decisión. Asimismo, existe una restricción para que sólo puedan

⁹⁵ En países con tradición democrática como lo son los Estados Unidos de América, la reelección legislativa consecutiva no tiene límites temporales, por lo que se pueden encontrar legisladores con muchos años cumpliendo con su mandato en el Congreso.

reelegirse legisladores que permanezcan fieles al partido o partidos que los postularon, lo cual se puede tomar como resultado de una negociación con los partidos políticos, que vieron debilitado ese monopolio que hasta el momento han tenido en la postulación de candidatos, buscando conservar en la medida de lo posible el poder que tienen. De igual manera, la reelección legislativa no tiene distinción alguna de acuerdo al principio por el que haya sido elegido el legislador; en el caso de los de mayoría relativa ser elegido para la legislatura siguiente puede interpretarse como un premio del electorado (en el caso ideal de que todos supieran detalladamente el trabajo realizado por su representante y con base en esa información voten nuevamente por él); en el caso de los de representación proporcional el saber si su reelección se debe a su buen desempeño se torna complicado, toda vez que como ya se analizó la postulación de estos candidatos responde a negociaciones cupulares en los partidos, convirtiéndose ciertamente en una votación en la que se toma más en cuenta la plataforma política partidaria que las características particulares del candidato que se trate.

Una vez expuesto lo anterior, es un gran avance en la democracia mexicana la posibilidad de que los legisladores puedan aspirar a la reelección consecutiva, no obstante, parece insuficiente el resultado, pues siguen prevaleciendo los intereses de los partidos políticos sobre la libertad de elegir de los ciudadanos, ya que aún existen condicionantes para que quienes consideren que un legislador hizo bien su trabajo lo reelijan. Es a través de medidas como la que se analiza que se puede aspirar a tener un Congreso realmente profesionalizado y especializado, y a que un día esta reelección no tenga condicionante alguna.

2.1.1.3.1.2 Poder ejecutivo

En principio, es necesario puntualizar que como es notorio, la presente investigación tiene como objeto de estudio a la APF, que se puede adelantar que es el conjunto de órganos a través de los cuales se materializan las tareas que realiza el poder ejecutivo. Es por tal razón, que en esta parte del estudio se abordará de una manera más bien somera y buscando dar un acercamiento preliminar de todo lo relacionado con ese extenso concepto que es, dejando los detalles más profundos para los siguientes capítulos.

Ahora bien, la RAE lo define como:

- El que tiene a su cargo gobernar el Estado y hacer observar las leyes.⁹⁶

⁹⁶ <http://lema.rae.es/drae/?val=ejecutivo>. Consultado el 23 de noviembre de 2013 a las 11:50 horas.

Más detalladamente, se trata del conjunto de órganos del poder público que originalmente se encarga de, como su nombre lo indica, ejecutar las acciones necesarias para la consecución de sus objetivos, los cuales en todo momento deberán respetar lo establecido normativamente y estar encaminados a lograr una finalidad mayor que es el garantizar el bienestar de la sociedad a la cual regirán; esto lo lleva a cabo en el ejercicio legítimo de la autoridad de la cual se encuentran investidos sus integrantes, como resultado directo de la decisión de la sociedad que los erige como tales a través del voto.

En un sistema político presidencialista como lo es el mexicano, aquel que funja como depositario de este poder (que es unipersonal y brinda a aquella persona la denominación de presidente) suele estar expuesto a la tentación de buscar la concentración del poder, a veces esto no tiene su origen solamente en una convicción personal, sino que la idiosincrasia misma del pueblo que se trate genera que naturalmente lo acepte o hasta lo llegue a exigir; es la cultura generada en los países latinoamericanos, aquello a lo que Monique Lions llama un “régimen de preponderancia presidencial”⁹⁷. No obstante, como ya se ha expresado, la tendencia de los últimos presidentes mexicanos ha sido la de la desconcentración del poder, aunque aparentemente el presidente Peña Nieto no ha demostrado estar convencido de prolongar más esa forma de ejercerlo, pues a al día de hoy ya existen diversos ejemplos de acciones francamente centralizadoras.

De la misma manera que sucede con el poder legislativo, el ejecutivo ejerce funciones de control entre las que destacan, de acuerdo con el maestro Diego Valadés, las siguientes⁹⁸:

1. Duración del periodo de sesiones (relacionado con el artículo 66).- En su segundo párrafo el artículo señala que si las 2 Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República. Lo anterior puede ser un importante instrumento de control del presidente sobre el Congreso.
2. No reelección de los representantes (relacionado con el artículo 59).- Con la reforma de 10 de febrero de 2014 se subsana este punto, incluso el límite

⁹⁷ Aunque debe decirse que esta característica no es exclusiva de los países latinoamericanos, actualmente existen muchos ejemplos de líderes que no sólo se han limitado a concentrar el poder, sino que ya llevan a cabo acciones características de regímenes autoritarios o hasta dictatoriales. Rusia al parecer se encontraba en un camino de mayor integración en el mundo hasta hace poco tiempo, pero la presencia de un líder fuerte y la carencia a nivel internacional de otros que fungieran como sus contrapesos, ha hecho que deje al descubierto sin pudor alguno su autoritarismo.

⁹⁸ Cfr. VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, op. cit., pp. 77-79.

de 12 años para la reelección consecutiva de legisladores que ya se encuentra en la Constitución, es coincidentemente el mismo límite que propone el maestro Diego Valadés.

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce el carácter unipersonal del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, como un caso excepcional en el diseño del poder público. Esto se traduce, evidentemente, en un alta concentración de poder, que la propia CPEUM trata de limitar vía la prohibición de reunir funciones estatales en una sola persona o corporación”.⁹⁹

Como ya se ha dicho anteriormente, el poder ejecutivo recae en una sola persona, a la cual se le denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (de acuerdo con este artículo), aunque a lo largo del texto constitucional también se le llama en repetidas ocasiones “Presidente de la República”. El solo hecho de que el Poder Ejecutivo se deposite en una persona, hace suponer la gran cantidad de poder con la que cuenta, pues las decisiones que tome no se encuentran sujetas al acuerdo conjunto de un órgano colegiado. En cambio, en el poder legislativo y en el poder judicial (como se verá más adelante), las decisiones recaen en muchas personas, lo que hace que ese gran poder se fragmente de tal manera, que en el plano unipersonal ningún otro servidor público se pueda comparar en su nivel de influencia con el Presidente de la República, lo que inmediatamente causa que se derive en una idea de cohesión y supremacía. El presidencialismo tiene raíces históricas que han conformado una cultura propia, las ideas monárquicas son parte del origen de la idea de gobierno de diversos países, esas ideas en las cuales el peso del mando recaía en una sola persona, asumiendo que en el ejercicio del poder dicha persona puede acertar o también puede equivocarse, básicamente eso ha cambiado en el aspecto de que actualmente esa puede ser responsabilizada de actos indebidos y también cuenta con una serie de contrapesos que limitan el poder absoluto que en algún momento de la historia tuvieron los monarcas.¹⁰⁰

⁹⁹ CIENFUEGOS SALGADO, David, *Régimen jurídico electoral del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Servicios editoriales especializados, 2012, p. 16.

¹⁰⁰ Es posible que esta disminución en la capacidad de ejercer el poder libremente guarde una correlación directa con la transformación misma de la percepción de gobernante que se ha tenido con el paso de los años; en un principio se tenía la noción de que el gobernante en turno era un descendiente de lo divino, al no poder sostener este dicho toda vez que quedaba comprobado que esos gobernantes tenían los mismos atributos que cualquiera otra persona, se llegó a la idea de que quienes gobernaban lo hacían por voluntad divina, finalmente, en la actualidad el que gobierna lo hace porque la voluntad popular decide otorgarle ese mandato.

Estas ideas a las que transporta el concepto mismo de presidente, no se deben solamente a que esa persona sea el jefe del gobierno (como lo es), encargándose de cuestiones administrativas y operativas; sino a que además de lo anterior, se trata del jefe de Estado, realizando tareas protocolarias. El estar a la cabeza tanto del gobierno como del Estado, le da al presidente la posibilidad de ser el líder político del país, y también, de ser la cabeza visible que se encargará de representarlo en el exterior.

Obviamente el hecho de que el poder ejecutivo se deposite en una persona no implica que solamente ella lo ejerza, para esto, el presidente tiene la potestad de formar un equipo de acuerdo a sus criterios, quienes serán los que ejecuten los acuerdos a los que lleguen con el jefe del ejecutivo; esto a través de una estructura notoriamente piramidal en donde las jerarquías son evidentes.

“Puede afirmarse que las circunstancias que explicitan el predominio del Presidente de la República en el Estado mexicano son que se trata simultáneamente de un Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; que es designado por elección popular; que está investido de los poderes de nombramiento y remoción de los secretarios de Estado y que éstos no forman parte del Poder Ejecutivo, sino que son servidores adscritos a él; que un voto de censura del Congreso al Presidente no implica su dimisión; que está dotado de amplios poderes para la conducción de la economía y de las finanzas públicas; que es el jefe de la diplomacia mexicana; que es el jefe de la administración pública federal; que es el jefe de la fuerza armada; que es el jefe del Ministerio Público; y, que designa, aun cuando con intervención del Senado, a funcionarios de gran importancia ajenos al Poder Ejecutivo”.¹⁰¹

Artículo 81.- La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

La elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es la de mayor trascendencia en el sistema político mexicano, se trata de aquella que marca los tiempos políticos del país y genera mayores expectativas, ya que además de la importante elección del presidente, en los mismos comicios coinciden la elección de nuevos diputados, senadores y un importante número de funcionarios en los órdenes estatal y municipal. Como se puede ver, el artículo que se estudia tiene dos elementos importantes: el primero referido a que es una elección directa y, el segundo, a que debe realizarse en los términos de la ley electoral.

¹⁰¹ CIENFUEGOS SALGADO, David, *Régimen jurídico electoral del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 22 y 23.

En primer término, se le califica como directa debido a que los electores emiten su voto y una vez hecho el conteo de todos, aquella persona que logró la mayoría es la ganadora de la contienda; con esto se establece una relación causal directa entre aquella opción que haya seleccionado el elector y el resultado de la contienda.

Distinto al sistema anterior es el indirecto, pues este hace acto de presencia cuando las personas emiten el voto pero en sentido estricto no eligen “directamente” a quien habrá de ganar, pues en realidad serán una especie de intermediarios los que contarán con la facultad de que el voto que emitan sea el que se tome en cuenta para el conteo, finalmente. En este caso, es mediante el voto del pueblo que se eligen a aquellos intermediarios y que, en teoría, la voluntad expresada por los segundos no es otra cosa que la voluntad real de los primeros.¹⁰²

Por otra parte, el artículo señala que la elección deberá ser en los términos señalados por la ley electoral. Para el caso específico, la regulación respectiva se encuentra detallada actualmente en el COFIPE. En principio, este instrumento normativo define al proceso electoral en su artículo 209 y señala sus etapas en el artículo 210.¹⁰³

¹⁰² Un caso ejemplar de elección indirecta es la que se realiza para renovar al Poder Ejecutivo federal de los Estados Unidos de América. En este país los ciudadanos seleccionan a los electores (delegados al Colegio Electoral), quienes se agruparán en uno de los colegios electorales constituidos para tal fin en cada una de las 50 entidades federativas que conforman a la Unión Americana. De esta forma, los ciudadanos de un estado emiten su voto que será contabilizado en el colegio electoral respectivo, que a su vez hará lo propio para elegir al Presidente, dependiendo del estado que se trate será número de votos que emitirán a favor de tal o cual candidato. El riesgo de este sistema es que puede presentarse el caso de que llegue a ser Presidente un candidato que no haya obtenido la mayor parte del voto popular; este caso ya se presentó en las elecciones de 2004 en la contienda en que participaron George W. Bush por el Partido Republicano y Al Gore por el Partido Demócrata, Bush obtuvo 47.87% de los votos de los ciudadanos y Gore el 48.38%; sin embargo, el candidato republicano resultó ganador al obtener 271 de los 538 votos que emiten los colegios electorales. Ver en http://www.bbc.co.uk/mundo/movil/noticias/2012/11/121105_elecciones_cerradas_eeuu_dl.shtml. Consultado el 11 de diciembre de 2013 a las 16:45 horas.

¹⁰³ Artículo 209

1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

(...)

Artículo 210

1. El proceso electoral ordinario se inicia en octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Anteriormente a la multicitada reforma publicada el 10 de febrero de 2014, el artículo en comento señalaba que el presidente entraría a ejercer su encargo el 1º de diciembre, con la actual reforma (que de acuerdo con el artículo décimo quinto transitorio del decreto respectivo entrará en vigor el 1º de diciembre del año 2018), la fecha se adelantará al 1º de octubre; en virtud de lo anterior, el periodo presidencial 2018 – 2024 comenzará el 1º de diciembre de 2018 y terminará el 30 de septiembre de 2024. Con este cambio de fecha, se logrará que el espacio temporal existente entre la declaración de presidente electo y el inicio del periodo presidencial correspondiente sea menor y de tal manera se logre que se presente en menor medida el fenómeno que se presenta actualmente: que el presidente saliente deje de ser el líder político del país, transfiriendo esta calidad a una persona que aún es presidente electo, teniendo durante ese lapso fácticamente dos líderes marcando la agenda política.

Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

2. Para los efectos de este Código, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

- a) Preparación de la elección;
 - b) Jornada electoral;
 - c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y
 - d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.
3. La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.
4. La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla.
5. La etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral.
6. La etapa de dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.
7. Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los órganos electorales, el secretario ejecutivo o el vocal ejecutivo de la Junta Local o Distrital del Instituto, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes.

De igual manera, la duración del periodo presidencial antes de la reforma publicada el 24 de enero de 1928 era de 4 años.¹⁰⁴ Su ampliación se dio por diversas razones: una de las principales fue que estableciendo un periodo más prolongado se haría factible la realización de proyectos de mayor importancia (debido a que estos necesitan de más tiempo para llevarse a cabo); otra fue la pertinencia de que no se celebraran comicios con tan poco tiempo entre ellos, buscando una estabilidad política que durara más tiempo; también con la finalidad de que existiera simultaneidad entre las elecciones del jefe del ejecutivo y los legisladores.

Por último, el artículo resulta categórico en la prohibición de la reelección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya sea electo popularmente, o teniendo calidad de interino, sustituto o provisional; esto a partir de la reforma publicada el 29 de abril de 1933.¹⁰⁵ El tema de la reelección presidencial ha sido motivo de controversia desde hace mucho tiempo; si bien es cierto que existe una contradicción en el razonamiento que llevó a permitir la reelección por “tiempo limitado” de legisladores y el razonamiento utilizado para el caso del presidente (aquella en que se considera que prohibir una reelección se traduce en limitar la libertad de los electores); también lo es que la reelección del presidente es más riesgosa, pues la tendencia del titular del Ejecutivo de concentrar poder conlleva el peligro de que en su afán de perpetuarse en el mismo pueda utilizar los importantes medios que le brinda su investidura para lograrlo.

Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente

¹⁰⁴ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2013/CDCONSTITUCION/html/r-4.html>. Consultado el 10 de enero de 2014 a las 13:15 horas.

¹⁰⁵ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2013/CDCONSTITUCION/html/r-12g.html>. Consultado el 12 de enero de 2014 a las 18:35 horas

interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

El primer párrafo del artículo señala que en caso de falta absoluta del Presidente, asumirá provisionalmente la titularidad del Ejecutivo el Secretario de Gobernación, esto durante el tiempo en que el Congreso nombre al Presidente interino o sustituto (un plazo no mayor a 60 días). Además, se trata de un caso excepcional pues es sólo en este supuesto en que se podrán dejar de observar 3 de los 7 requisitos¹⁰⁶ para ser presidente, establecidos en el artículo 82 de la Constitución:

1. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.

¹⁰⁶ Artículo 82.- Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.*

(...)

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

(...)

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

*Haciendo notar que la fracción I menciona 4 requisitos

2. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
3. No ser secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

El párrafo segundo hace referencia a aquella persona que asume provisionalmente la titularidad del ejecutivo, es decir, el secretario de gobernación. Ahí se advierte que para la designación o remoción de los secretarios de Estado deberá contar con la autorización previa del Senado, también ordena que al término de su encargo el presidente provisional deberá rendir un informe de labores al Congreso de la Unión, en un plazo no mayor a 10 días. Lo anterior, en estricto apego a la función de control que en todo momento tiene el Congreso, limitando verdaderamente la capacidad de acción del presidente provisional en una apuesta clara por la estabilidad y exigiendo una rendición de cuentas.

De los párrafos subsecuentes se puede inferir lo que se consideran por la Constitución las figuras del presidente interino y del presidente sustituto:

1. Se trata de un presidente interino cuando hay falta absoluta del presidente durante los 2 primeros años del período, momento en el cual en el caso de estar en sesiones y reuniéndose el Congreso de la Unión (si no lo está, la Comisión Permanente lo convocará a sesiones extraordinarias) deberá, siempre que cada Cámara cuente con los dos terceros partes del total de sus integrantes, constituirse en Colegio Electoral¹⁰⁷ y nombrarlo en escrutinio secreto y por mayoría absoluta. Una vez realizado lo anterior, el propio Congreso expedirá, en un plazo no mayor a 10 días, la convocatoria para la elección de quien habrá de concluir el periodo presidencial. En este caso, la fecha entre la convocatoria y la fecha en que se celebrarán los comicios no será menor a 7 meses ni mayor de 9 meses; iniciando su periodo quien resulte electo 7 días después de concluido su periodo electoral.
2. Se trata de un presidente sustituto cuando hay falta absoluta del presidente en los últimos 4 años del periodo, por lo que en caso de estar sesionando el Congreso de la Unión (si no lo está, la Comisión Permanente lo convocará a sesiones extraordinarias), deberá designar al presidente sustituto que concluirá el periodo, siguiendo el mismo procedimiento que en el caso descrito líneas atrás.

¹⁰⁷ Entendido como ese cuerpo colegiado facultado para decidir sobre la elección de una persona; en sentido estricto, se estaría ante el supuesto de una elección indirecta, seguramente por la premura de la situación pero no necesariamente presentándose como fiel reflejo de la voluntad popular.

Artículo 85. Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.

Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.

Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

Este artículo plantea la solución de dos supuestos que aunque es muy difícil que se presenten, hacen imprescindible que se cuente con soluciones a los posibles escenarios que se pueden producir.

El primero de ellos plantea la hipótesis sobre qué sucede si al iniciar el periodo presidencial la elección no se hubiera celebrado o de haberse celebrado no se hubiera declarado válida; en este caso, el presidente saliente por ningún motivo prolongará su periodo, por lo que deberá cesarlo y el Congreso designar a un presidente interino. Este hecho se constituye como un ejemplo más de esa tendencia que ha tenido el legislador de buscar tener cada vez una mayor preponderancia con respecto al ejecutivo, y también de este último de ceder paulatinamente espacios que anteriormente mantenía prácticamente como intocables

El siguiente supuesto planteado en el artículo es aquel en el que se produce la falta absoluta del presidente al inicio del periodo constitucional, supuesto ante el cual la Constitución ordena que deberá asumir el cargo de manera provisional el presidente del Senado hasta el momento en que se designe un presidente interino, de acuerdo al procedimiento que se ha detallado precedentemente. Además de ser otra demostración de la relevancia de la que ha sido protagonista el legislativo en los últimos años, se trata de otra excepción al artículo 82 que detalla los requisitos para ser Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras cosas mientras la edad mínima para ser Presidente es de 35 años, la edad mínima para ser senador es de 25 años.

Por último, el artículo regula la solicitud de licencia del Presidente hasta por 60 días naturales, estableciendo que deberá ser autorizada por el Congreso y que será el secretario de gobernación quien asuma la titularidad del ejecutivo durante ese tiempo.¹⁰⁸

2.1.1.3.1.3 Poder judicial

De acuerdo con la Real Academia Española, el Poder Judicial es:

- El que ejerce la Administración de Justicia.¹⁰⁹

Se trata del conjunto de órganos del poder público que originalmente se encarga de velar en todo momento porque el orden constitucional sea respetado y, al igual que el legislativo y el ejecutivo, precisa de normas a las cuales observar para fungir como principal garante de este hecho, no sólo hacia su interior sino como un factor fundamental de equilibrio de los otros dos poderes. En su tarea de impartir justicia (interpretar derecho para algunos autores) necesita de servidores públicos con la solvencia técnica indispensable para que en todo momento sus decisiones estén dotadas de la imparcialidad necesaria y en apego irrestricto a la norma; es por tal razón que su integración tiene un origen diferente a la de los otros poderes (cuyos integrantes son elegidos mediante el voto), en el poder judicial se presenta una concurrencia de poderes por la cual uno de ellos presenta ternas y el otro elige a quien se va a designar, básicamente.

Este poder tiene un papel muy relevante como un órgano mediante el cual se cumple el principal cometido de la división del poder, esto es, aquel con el que se logra cerrar un sistema de pesos y contrapesos.

¹⁰⁸ El hecho de que el secretario de gobernación se convierta en el titular del ejecutivo cuando el presidente solicite licencia es una medida previsible en aras de mantener la estabilidad política del país y de evitar una parálisis administrativa, sin embargo, de facto es una medida de muy difícil aplicación, toda vez que la propia Constitución imposibilitaría (de acuerdo a su artículo 83) a esa persona para que vuelva a desempeñar el cargo de Presidente. En la realidad cotidiana del sistema político mexicano, el secretario de gobernación es en automático un candidato a suceder a su superior jerárquico, el artículo 83 funciona como un inhibidor de que el presidente de manera responsable solicite licencia cuando el caso lo amerite. Por ejemplo, el año pasado el presidente Enrique Peña Nieto fue objeto de una intervención quirúrgica que lo mantuvo incapacitado por 2 días, a pesar de esto, no hubo solicitud de licencia alguna arguyendo en todo momento que seguiría desempeñando sus labores desde el hospital, situación por demás inverosímil ante una operación como la que se le practicó. Ver en HERNÁNDEZ, Érika, “Operan con éxito al Presidente”, *Reforma*, 01-08-2013.

¹⁰⁹ <http://lema.rae.es/drae/?val=poder+judicial>. Consultado el 20 de enero de 2014 a las 10:40 horas.

Un elemento fundamental para lograr su finalidad es la jurisprudencia, que inicialmente se trata de una fuente creadora de derecho siendo “el criterio constante y uniforme de aplicar el derecho, mostrado en las sentencias de un tribunal supremo, criterio que es obligatorio reconocer y aplicar por parte de los inferiores jerárquicos de dicho tribunal.”¹¹⁰ Es a partir de ella que se puede considerar modificado el criterio fijado originalmente por el legislador, lo que puede suponer un enfrentamiento frontal con las ideas e intereses de los otros dos poderes.

Asimismo, a través de distintos medios conocidos como “medios de control de la constitucionalidad” es que el poder judicial, principalmente, busca el respeto a lo establecido por la CPEUM, el reconocimiento de la supremacía constitucional mencionada en su artículo 133. Por medio de ellos se busca garantizar lo que al día de hoy es una exigencia general, que la sociedad (en este caso la mexicana) viva en el seno de un verdadero Estado de derecho, el cual se estudiará con mayor detalle más adelante. Fundamentalmente, persiguen asegurar la convivencia armónica de la sociedad en un Estado de derecho, donde se pugne por la estabilidad constitucional para que en el caso de ser necesario, se corrijan los errores o lagunas jurídicas que pudieran existir en el sistema normativo; logrando dotar de seguridad jurídica los actos realizados a su interior. Las razones por las cuales este tipo de control es realizado por el poder judicial son variadas, aunque se pueden resaltar 2: en primer término, las dudas sobre la constitucionalidad de algo generalmente se presentan en un etapa contenciosa (que es ventilada ante un órgano judicial normalmente); en segundo término, es el poder judicial el que cuenta con las capacidades técnicas, logísticas y materiales para llevar a cabo un análisis profundo y lo más objetivo posible de cuestiones de constitucionalidad.

Es así que el poder judicial puede a través de estos medios controlar a los otros 2 poderes y no solo eso, finalmente es a través de su actuar que logra brindarle estabilidad al Estado mismo; y por tanto, propugnar por la convivencia armónica de la sociedad, como la razón de ser de su origen y fin último.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

¹¹⁰ MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario, “Los sonidos y el silencio de la jurisprudencia mexicana”, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 322. Cita al maestro Alfonso Noriega Cantú.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas. 65

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Por medio de este artículo, la CPEUM se encarga de fijar la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, es así que ordena a sus partes integrantes de la siguiente manera:¹¹¹

1. Suprema Corte de Justicia de la Nación
2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
3. Tribunales Colegiados de Circuito
4. Tribunales Unitarios de Circuito
5. Juzgados de Distrito
6. Consejo de la Judicatura Federal¹¹²

A continuación se dará una breve descripción de cada uno de los órganos que son parte del Poder Judicial de la Federación de acuerdo con la Constitución, esto por orden de aparición en los artículos de la misma:

2.1.1.3.1.3.1 Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

La SCJN es el máximo tribunal del país, se encuentra integrada por 11 ministros (el hecho de que se trate de un número impar facilita la toma de decisiones colegiadas, como las que se toman por este grupo), quienes durarán 15 años en el encargo y no podrán cubrir un nuevo periodo salvo en el caso que hubieran ejercido el encargo de forma provisional o interina. Esta última situación se puede traducir como un punto medio entre la que sucede en el legislativo y lo que acontece en el ejecutivo, toda vez que mientras en el primero se permite actualmente la reelección de sus integrantes (por tiempo limitado) en el último prevalece una negativa categórica y sin excepción alguna; en el caso de la SCJN solamente se puede interpretar que sólo se permite cubrir un periodo más al ya

¹¹¹ Además de los señalados por la CPEUM, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación agrega otros órganos en su artículo 1º:

- El jurado federal de ciudadanos
- Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

¹¹² Aunque no lo cita en el primer párrafo del artículo 94 de la CPEUM, sí lo menciona en el segundo.

parcialmente cubierto, en caso de que el primero de ellos se haya tenido la calidad de ministro provisional o interino. De igual manera, la SCJN tendrá un presidente que durará 4 años en el encargo, elegido de entre los propios ministros, esta persona no podrá reelegirse para el periodo inmediato posterior.

Este tribunal funciona en Pleno o en Salas:

1. Funciona en Pleno cuando se ejercerá su función de control constitucional y por eso amerita la presencia del presidente y de ministros de ambas Salas, idealmente se busca contar con la presencia de los 11 ministros, aunque con la presencia de 7 u 8 es suficiente para sesionar, dependiendo el caso.¹¹³
2. Funciona en Salas cuando se tratan resoluciones dictadas por otros órganos jurisdiccionales de la especialidad de una de las dos salas (la primera trata principalmente temas civiles y penales y la segunda conoce de temas administrativos y laborales), se encuentran integradas por 5 ministros cada una, aunque pueden sesionar con la presencia de 4.¹¹⁴ El ministro presidente de la SCJN no participa en ninguna de las salas.

Artículo 96. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

El presente artículo detalla la manera en que se nombra a los ministros de la SCJN, como ya se expuso anteriormente, en este procedimiento participan los

¹¹³ El artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala lo siguiente:

El Pleno se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en los artículos 105, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, y 107, fracción II, párrafo tercero, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros.

¹¹⁴ El artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece:

La Suprema Corte de Justicia contará con dos Salas, las cuales se compondrán de cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar.

otros 2 poderes de la Unión, siendo el Presidente el encargado de someter a consideración del Senado una terna de aspirantes, quien deberá decidir qué persona será la que deba cubrir el encargo, debiendo ser aprobada por dos terceras partes de los senadores presentes, fijado como plazo un máximo de 30 días. Debido a la importancia de contar con la totalidad de ministros se establece un plazo máximo, pero además, se prevén 2 supuestos:

1. Que si el Senado no cumple con nombrar al ministro en el plazo establecido, el Presidente tendrá que elegir a la persona que habrá de convertirse en ministro.
2. Que si el Senado rechaza la terna propuesta, el Presidente debe proponer una nueva y si la segunda también es rechazada, el propio jefe del Ejecutivo designará al nuevo ministro. Por tanto, toda vez que la Constitución no fija un plazo máximo para el nombramiento de un ministro dentro de la segunda terna, se puede inferir que el plazo máximo es el mismo que se señala para la primera terna, por lo que de darse el caso, la SCJN quedará integrada como máximo alrededor de 60 días después de que se dio inicio al procedimiento.

2.1.1.3.1.3.2 Consejo de la Judicatura Federal (CJF)

Aunque en el listado del primer párrafo no se toma en cuenta, en el siguiente se determina la existencia de lo que funciona como el órgano de administración interna del Poder Judicial de la Federación, se trata del CJF y sus decisiones tienen grandes alcances, aunque se exceptúa de las mismas a la SCJN. Es en este órgano donde se deciden, entre otras cosas, la designación, adscripción, ratificación y remoción de los magistrados de circuito y jueces de distrito; es en la realización de estas tareas en que vela por la profesionalización de los servidores públicos del poder judicial, buscando que sus decisiones siempre estén dotadas de imparcialidad y que cuenten con la independencia suficiente para que sean tomadas sin presión alguna. Asimismo, el CJF determinará lo que se puede llamar la “geografía jurisdiccional”, pues en su quehacer cotidiano fijará el número y división de circuitos, su competencia territorial y su especialización por materias, entre otras cosas.

El CJF estará integrado por 7 consejeros:

- a) 1 será el Presidente de la SCJN (también será presidente del Consejo)
- b) 3 consejeros designados por el pleno de la Corte (seleccionados de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito)
- c) 2 consejeros designados por el Senado

- d) 1 consejero designado por el Presidente de la República.

Estos servidores públicos durarán 5 años en su encargo y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Asimismo, este órgano funciona en pleno o en comisiones:

1. Funciona en pleno cuando se resuelva sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine. Se encuentra integrado por los 7 consejeros, sin embargo, puede funcionar con la presencia de 5.
2. Existen comisiones permanentes y transitorias, entre las primeras están la de administración, la de carrera judicial, la de disciplina, la de creación de nuevos órganos y la de adscripción. Se integran por 3 consejeros, 1 debe provenir del poder judicial y los otros 2 deben seleccionarse de entre los nombrados por el presidente y el Senado; las decisiones se toman por mayoría.

2.1.1.3.1.3.3 Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito

Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

(...)

Tanto los magistrados de circuito como los jueces de distrito son nombrados y adscritos por el CJF, el cargo tiene una duración de 6 años y a su conclusión podrán ser ratificados (o removidos) o promovidos a cargos superiores. Lo anterior con base en criterios establecidos por el CJF.

Son tribunales federales que se encuentran distribuidos en todo el país, en ellos se pueden ventilar controversias dentro del circuito jurisdiccional que les compete, el circuito es el área geográfica al cual se encuentran asignados.

Los Tribunales Colegiados de Circuito se encuentran integrados por 3 magistrados de circuito, un secretario de acuerdos y un número indeterminado de empleados, entre ellos secretarios y actuarios. En este caso las resoluciones se toman por unanimidad o mayoría de votos. El tribunal cuenta con un presidente

que es elegido en el seno del propio tribunal y dura un año en el encargo, no pudiendo reelegirse para el periodo inmediato posterior.

Los Tribunales Unitarios de Circuito se encuentran integrados por un magistrado de circuito y un número indeterminado de empleados, entre los que se encuentran secretarios y actuarios.

2.1.1.3.1.3.4 Juzgados de Distrito

Los Juzgados de Distrito se encuentran integrados por un juez y un número indeterminado de empleados, entre los que se encuentran secretarios y actuarios. Son la primera instancia del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con la página electrónica del CJF, al 21 de junio de 2016 se cuenta con 884 órganos jurisdiccionales (sin incluir 51 Plenos de Circuito), distribuidos de la siguiente manera:¹¹⁵

Tribunales Colegiados de Circuito	225
Tribunales Unitarios de Circuito	91
Juzgados de Distrito	495
Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares	30
Tribunales Unitarios de Circuito Auxiliares	9
Juzgados de Distrito Auxiliares	34

2.1.1.3.1.3.5 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

¹¹⁵ <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/organosjurisdiccionales/numeroorganos/numorganoscir.asp>. Consultado el 14 de noviembre de 2016 a las 19:00 horas.

(...)

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

Es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Los magistrados electorales son elegidos por dos terceras partes de los miembros presentes del Senado a partir de una terna que envía la SCJN por decisión de la mayoría simple de los ministros presentes en el Pleno, esto se hace 15 días después de recibida la propuesta en el Senado, de no alcanzar ninguno la votación requerida, la SCJN debe presentar una nueva dentro de los 3 días siguientes para que el Senado decida dentro de los 5 días siguientes de haberse recibido la nueva propuesta.

Funciona con una Sala Superior y con 5 Salas Regionales:

La Sala Superior se integra por 7 magistrados electorales, aunque con la presencia de 4 puede sesionar (6 en el caso de declaración de validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, o para declarar la nulidad de tal elección), sus decisiones se toman por unanimidad, mayoría calificada o mayoría simple, dependiendo el caso. Los magistrados electorales duran 9 años en su encargo, sin opción a volver a hacerlo. Cuenta con un presidente elegido dentro de los mismos magistrados que dura 4 años con esa calidad, además, puede reelegirse por una sola vez.

Las Salas Regionales se integran por 3 magistrados electorales y se encuentran asentadas en las cabeceras de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, deben sesionar con la presencia de los 3 magistrados electorales y sus decisiones se toman por unanimidad o mayoría. Los magistrados electorales duran 9 años (como sucede en la Sala Superior) improrrogables. Los presidentes de estos tribunales son elegidos dentro de la misma integración y duran 3 años en el encargo, pudiendo ser reelecto una sola vez.

“El Poder Judicial de la Federación representa, como hemos visto, el guardián indiscutible de la Constitución, el protector de los derechos fundamentales y el árbitro que dirime las controversias tanto entre particulares como entre poderes, generando entre ellos un equilibrio que es necesario para el sano desarrollo de la vida nacional.”.¹¹⁶

Como es notorio, cada uno de los tres poderes desempeña funciones formales esencialmente diferentes, aunque también lo es que este hecho no es limitativo; se sostiene esto porque materialmente pueden llegar a realizar funciones que teóricamente corresponderían a alguno de los otros dos poderes. Un ejemplo claro de esto son las funciones materialmente legislativas que lleva a cabo el ejecutivo al momento de emitir normas como reglamentos, manuales, circulares, etc.

Los anteriores, son los elementos del Estado que tradicionalmente han sido aceptados. No obstante, existen voces que agregan otros elementos como los enumerados a continuación:

2.1.1.4 Soberanía¹¹⁷

Este ha sido uno de los conceptos más controversiales históricamente, ya que existen muchas divergencias en cuanto a su definición y trascendencia dentro del Estado.

¹¹⁶ Conferencia: “El Poder Judicial de la Federación, motor de la nación. Las políticas y estrategias del Poder Judicial de la Federación en el desarrollo nacional”, pronunciado por la Ministra Olga Sánchez Cordero en el marco de la “Maestría en administración militar para la seguridad y defensa nacionales”, el 28 de marzo de 2000 en el Colegio de la Defensa Nacional, en la Ciudad de México.

¹¹⁷ Existe una tendencia integrada por diversos doctrinarios en las que a la soberanía no se le tiene como un elemento esencial del Estado, por ejemplo, Jellinek está convencido de que la existencia de un Estado sin ser soberano es factible. En México, los maestros Rojina Villegas y Serra Rojas la consideran simplemente un atributo del poder creado frente a la necesidad que tuvo el Estado de sostener su independencia frente a otras corporaciones y de hacerse obedecer en su orden interno. Contrariamente, la teoría del Estado francesa sostiene a través de Rousseau, Montesquieu y algunos otros autores que la soberanía es un elemento esencial del Estado. Frente a todo lo anterior, León Duguit no considera la existencia de la soberanía ni como elemento esencial del Estado ni como atributo del poder.

Para el maestro León Duguit, dos fueron los hechos que marcaron un antes y un después en la concepción de la soberanía:¹¹⁸

1. En el continente americano una nueva nación acababa de constituirse y de darse una constitución política.
2. En el continente europeo un pueblo, lenta y laboriosamente constituido en nación bajo la égida de una monarquía, primeramente limitada, más tarde absoluta, formula un pacto social: la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de 1789.

Este concepto se manifestó primeramente como resultado de la desaparición del feudalismo, cuando aparecen las naciones. Una vez llegados los tiempos de la Revolución Francesa, Jean Jacques Rousseau en su obra “El contrato social” sostuvo que la soberanía consiste en la expresión de la voluntad general que confiere al pueblo en lo interno, como titular del poder soberano, entre otros, la exclusividad para darse el orden jurídico y estructura sociopolítica que más le convenga, sin que pueda ser limitado en su ejercicio por ningún otro poder. Este poder es por esencia inalienable, indivisible e imprescriptible.¹¹⁹

- La inalienabilidad se debe a que al ser la soberanía el ejercicio de la voluntad general, ésta nunca se deberá enajenar; al contrario, el poder sí se puede transmitir, pero nunca se podrá hacer lo mismo con la voluntad.
- La indivisibilidad versa en que la voluntad general misma lo es, no admite su partición, aunque cabe destacar que para lograr dicha generalidad no es necesario estar ante la presencia de la unanimidad, no obstante, todos los votos deben ser tomados en cuenta. Lo anterior, en plena consonancia con la idea de democracia existente en la actualidad, según la cual la toma de decisiones debe darse de acuerdo con la opinión de las mayorías, siendo prácticamente imposible que todas y cada una de las opiniones vayan en el mismo sentido. Precisamente es la divergencia una de las notas características de la democracia, pues la sociedad debe estar convencida de que a pesar de las diferencias de opinión que pueda haber en su interior, se deben encontrar mecanismos que garanticen una forma de tomar las decisiones que finalmente afectarán al conjunto de la sociedad, buscando en todo momento que esas decisiones sean viables y efectivamente aplicadas.

¹¹⁸ DUGUIT, León, *Soberanía y Libertad*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1924, pp. 54 y 55.

¹¹⁹ Citado en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, quinta edición, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 174.

- La imprescriptibilidad es otra característica presente permanentemente en el concepto de soberanía, al ser la voluntad general algo propio del ser humano, su existencia no depende de otra cosa que de la existencia del ser mismo, la voluntad puede expresarse ya sea en sentido positivo o en sentido negativo, pero siempre está presente. Incluso cuando una decisión deja de ser acatada, es indispensable que se esté ante la presencia de otra decisión en sentido contrario, lo que implica que siga existiendo una voluntad desde ese momento dirigida con otra orientación.

Con el desarrollo de este concepto se marcó un hito en la historia de la humanidad, a partir de dicho momento la pretensión principal de las naciones sería el poder tomar decisiones concernientes a su vida interna sin el riesgo de ser presionadas por otras que no estuvieran de acuerdo con las mismas o que buscaran influir activamente en el sentido que debían tomar sus decisiones, el desarrollo propio de la idea llevó a su aplicación no sólo a nivel nacional, sino también a nivel local. Al respecto, Rousseau expone en su obra que “la primera y más importante consecuencia de los principios establecidos, es la de que la voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado con los fines de su institución, que es el bien común”.¹²⁰

Es el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro límite al poder estatal, asimismo, la soberanía implica la igualdad de todos los Estados.¹²¹

A pesar de la idea de superioridad a la que nos lleva el concepto de soberanía, es menester recalcar que si bien esa superioridad se hace presente en muchos y muy diversos momentos, la autonomía del individuo (esa a la que el maestro Duguit llama

“soberanía de la persona humana”)¹²² funge como limitante de la primera; esta última es la razón de ser del poder público y por la cual aunque puede llegar a limitar libertades individuales, esto se llevará a cabo en aras de proteger la de todos.

La soberanía guarda una muy estrecha relación con el siguiente elemento (igualmente para una corriente de pensamiento) por analizar, que es el orden jurídico; sobre esto el maestro Serra Rojas sostiene que en la actualidad el Estado

¹²⁰ ROUSSEAU, Jean Jacques, *El Contrato Social o Principios del Derecho Político*, decimosexta edición, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 17.

¹²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 51.

¹²² DUGUIT, León, *Soberanía y libertad*, op. cit., p. 58.

es el creador del orden jurídico, que toda legislación emana de los órganos legislativos federales y locales, las leyes están provistas de sanciones para lograr ser efectivas, correspondiendo su aplicación sólo al Estado.¹²³

2.1.1.5 Orden jurídico¹²⁴

Más que como un conjunto de normas unidas, se debe entender al orden jurídico como un grupo de normas que coinciden en muchos aspectos unas con otras, siendo su característica común primordial una: su origen. “La unidad de estas normas se halla constituida por el hecho de que la creación o el contenido de la de grado más bajo se encuentra determinada por otra de rango superior, cuya creación, a su vez, está prescrita por otra todavía más alta hasta llegar a la norma de mayor rango: la Constitución”.¹²⁵ De lo anterior, es posible concluir que la norma superior conforme la cual se crea la inferior o se le da el contenido establecido por aquella, constituye la razón de validez de ésta y de todas las que sean inferiores jerárquicamente; sobre esto, autores como Hans Kelsen y H.L.A. Hart han escrito y creado su propia conceptualización de esta norma superior, pudiéndosele llamar norma fundante básica o regla de reconocimiento respectivamente, pero siempre llevando a la idea de supremacía.

El orden jurídico del que se habla se refiere única y exclusivamente al derecho positivo, sólo este derecho es el que se encuentra establecido en la norma, primero en una superior (la Constitución) y posteriormente en las demás creadas de acuerdo con aquella. Las normas jurídicas se diferencian de otras normas como las de la religión y las de la moral en que estas últimas se dirigen a la intención del individuo y las primeras forman a la sociedad porque su contenido consiste en el valor de efectividad social de una acción humana.¹²⁶ Las normas religiosas y morales se limitan a calificar principalmente la intención que la persona tuvo al actuar de tal o cual manera, las normas jurídicas se preocupan por el efecto que la actuación de la persona ha tenido en el mundo exterior. Es precisamente a través de estas últimas, que se debe buscar realizar los cambios estructurales propuestos a lo largo de la presente investigación, cuidando en todo momento que la verticalidad de las mismas sea coherente desde la cima de la

¹²³ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, op. cit., p. 425.

¹²⁴ Como pasa con la soberanía, el orden jurídico es un elemento no considerado dentro de los “tradicionales”, sin embargo, tanto para los efectos de esta investigación como para efectos prácticos es importante considerarlo como uno más de los elementos pues es precisamente en las normas donde se plasman los cambios necesarios para la viabilidad del Estado, de su gobierno y, por consiguiente, de la APF.

¹²⁵ ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 417.

¹²⁶ Cfr. HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 236.

pirámide hasta la última ley que sirva de base de ésta. Es decir, la norma inferior jerárquicamente no debe contravenir lo dispuesto por su superior y así sucesivamente. De igual manera, debe ponerse especial interés de que estas normas jurídicas no vayan en un sentido diferente a lo señalado por las demás leyes a sus lados, ya que el entramado legal debe tener en todo momento un diseño tan coherente que deje la menor posibilidad de dudas y controversias posibles.

Además del criterio en el que se califica o la intención o los efectos que tuvo la conducta del hombre, existe otro criterio de distinción entre las normas jurídicas y las demás normas. Este criterio diferencia unas y otras dependiendo de la autoridad a la que se atribuye el establecimiento de la norma. Las de tipo jurídico, son creadas y establecidas por el pueblo a través de sus representantes (los órganos del Estado), cumpliendo de esta forma la máxima de que la soberanía reside en él. “El derecho es aquella ordenación normativa social que se establece y asegura por medio de los órganos especiales de la organización estatal”.¹²⁷

Resulta indispensable que cada Estado cuente con uno, ya que con él se busca que entre el conglomerado humano haya una convivencia armónica y de alguna manera predecible en su conjunto, contando en todo momento con la posibilidad de sancionar a aquellas personas que se conduzcan de una manera diferente a la prescrita por las normas jurídicas.

Las relaciones sociales deben en todo momento estar reguladas por normas aceptadas socialmente, partiendo desde la Constitución como principal cuerpo normativo y llegando hasta las normas que de ella emanan. “La Constitución es la norma fundamental del Estado, la norma por virtud de la cual se establecen las reglas mediante las cuales se habrá de crear todo el derecho objetivo existente que deriva de la norma constitutiva”.¹²⁸ Conjuntamente con el concepto de la jerarquía de leyes, se puede encontrar otra idea que es la de la supremacía constitucional que “estriba en que ninguna ley, tratado internacional, reglamento, cualquier disposición de carácter general o acto de autoridad, esta sobre la Constitución, porque ésta es la ley suprema, la ley de leyes”.¹²⁹

La idea de jerarquía de leyes en México la podemos encontrar en la misma Constitución, específicamente en su artículo 133 transcrito a continuación:

¹²⁷ *Ibidem*, p. 240.

¹²⁸ ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 315.

¹²⁹ SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, México, Editorial Porrúa, 2008, P. 12.

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

2.1.2 Estado de derecho

La sociedad moderna se caracteriza por el establecimiento del Estado de derecho, en contraste con el régimen absolutista precedente, conocido en su época como Estado de Policía.¹³⁰ Fue de esta manera que el funcionamiento de cada Estado que se acopló al nuevo modelo se vio sustancialmente modificado, a partir de este momento los actos ejecutados por las autoridades debían ser apegados a lo establecido por la ley, en caso contrario, las consecuencias que una mala actuación traería serían igualmente negativas para el ejecutor de la misma. Es la esencia del principio de legalidad.

“La idea moderna de Estado de derecho surge a finales del Siglo XVIII y principios del Siglo XIX, cuando las revoluciones demoliberales postulan la necesidad de superar el absolutismo monárquico mediante regímenes democráticos que, para proteger la libertad de los hombres, supeditaran el ejercicio del poder político al orden jurídico”.¹³¹ A partir de dichos movimientos es que se busca que los órganos del Estado solo puedan actuar basándose en las facultades conferidas a las mismas de manera expresa por el orden jurídico, y del otro lado, que los particulares puedan hacer todo lo que no les prohíba la ley expresamente. Igualmente, se convierte en un objetivo el establecer en las leyes vigentes una serie de libertades dirigidas al gobernado, que prácticamente de forma casi invariable, se enfrentaban de manera directa con los abusos que históricamente han cometido los poderes del Estado, materializados a través de las autoridades encargadas de su representación.

Para el maestro Diego Valadés, el Estado de derecho se da con la sujeción de la actividad estatal a la CPEUM y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos establecidos por la misma.¹³²

¹³⁰ GUERRERO, Omar, *El Estado y la Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 40.

¹³¹ MADRID HURTADO, Miguel de la, *Constitución, Estado de Derecho y democracia*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 152.

¹³² *Cfr.*, VALADÉS, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 7.

Es por lo anterior, que se debe tener claro que el Estado de derecho se logra una vez que la actividad del Estado se lleva al cabo con base en las normas establecidas en la Ley Fundamental, o en las leyes emanadas de la misma; o lo que es lo mismo, que la actividad estatal se encuentre limitada por un marco jurídico previamente aprobado de la manera correcta.

2.2.- Administración pública

El vocablo administración se origina a partir de las voces *a* y *ministrare* que inmediatamente llevan a la idea de “servir”. Dicho término se ha traducido históricamente como gobernar, ejercer el poder sobre las personas que se encuentran en un espacio geográfico determinado. Otra de las ideas que en la actualidad surgen al tratar el tema de la administración pública, es la de la dirección de una empresa determinada, siempre buscando la consecución de los objetivos que se han planteado desde un inicio y con una influencia que trasciende de las relaciones privadas.

De acuerdo con la RAE, la administración pública es la “organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial”.¹³³ En la presente definición queda claro el ámbito en el que se desenvuelve, apartada de los poderes legislativo y judicial y dependiendo de alguna manera del ejecutivo, desempeñando buena parte de sus funciones tanto formales como materiales.

Al igual que muchos otros conceptos e instituciones que prevalecen en la actualidad, la administración pública aparece a partir del propio surgimiento del derecho administrativo, es decir, como herencia de la Revolución Francesa. De la división de poderes nació lo que se conoce como poder ejecutivo (además del legislativo y el judicial), de quien a su vez depende la administración pública.

2.2.1 La personalidad jurídica de la administración pública

Después de una discusión muy profunda que ha versado en si el reconocimiento de la personalidad jurídica efectivamente corresponde al Estado (tesis alemana de Jellinek, Gerber, etc.) o a cada uno de sus poderes, resultó mayormente aceptada la teoría que le reconoce personalidad jurídica específicamente a la administración pública. Esto se hizo principalmente con fines prácticos, ya que en su carácter de persona ésta puede celebrar contratos, tener un patrimonio, ser responsable de sus

¹³³ <http://lema.rae.es/drae/?val=administracion+publica>. Consultado el 20 de septiembre de 2013 a las 10:56 horas.

actividades, ser un centro de imputación jurídica. En lo relativo a esta discusión, el maestro García de Enterría expresa lo siguiente: “La personalidad del Estado en su conjunto es sólo admisible en la comunidad de los Estados (el Estado en cuanto a sujeto del derecho internacional en su relación con otros Estados). Desde el punto de vista del ordenamiento interno no aparece, en cambio, esa personalidad un tanto mística del Estado, sino sólo la personalidad propiamente jurídica de uno de sus elementos: la Administración Pública”.¹³⁴ La realidad de la administración pública permite que su personificación sea un hecho cierto, por sí solo y sin ayuda de argumento alguno; esto porque en todo momento actúa como un sujeto de derecho, de acuerdo a lo que establece el marco jurídico y siendo responsable de sus actos cuando contravengan lo establecido.

2.2.2 El principio de legalidad y la administración pública

Como ya quedó asentado en el tema anterior, la importancia del apego al principio de legalidad por parte de cualquier persona, con mayor razón de la administración pública, resulta sustancial. De ser efectivo el respeto a este principio por la administración pública, será factible lograr que toda acción del poder esté justificada por una ley establecida previamente. De acuerdo al maestro García de Enterría por dos justificaciones:¹³⁵

1. La idea de que la legitimidad del poder procede de la voluntad comunitaria, cuya expresión típica es la ley.
2. El principio de la división de poderes, en el que el ejecutivo está dotado de preeminencia se encuentra limitado en su actuar por el marco previamente diseñado por el legislativo. El judicial igualmente se encuentra sometido a lo que dicten las leyes.

2.2.3 La administración pública como parte de la estructura del Estado

Debe quedar claro en todo momento que la administración pública no representa al pueblo, sino debe su origen y finalidades a la prestación de servicios a éste. Como consecuencia, esta prestación de servicios se encuentra en un proceso de cambio constante como también lo está la sociedad a medida que las necesidades de las personas vistas como una colectividad cambian, la forma de actuar de la administración pública lo hace también. De esta clara vinculación presente en todo

¹³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás – Ramón, *Curso de derecho administrativo I*, décima edición, España, Civitas Ediciones, 2000, p. 30.

¹³⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 433.

momento con la vida interna del Estado, es que resulta indispensable que la primera tenga una personalidad jurídica propia.

La administración pública “es la parte de los órganos del Estado que depende directa, o indirectamente, del poder ejecutivo, y que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), y su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos”.¹³⁶

Otro concepto de administración pública es el siguiente: “la Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares”.¹³⁷

La administración pública se presenta como una parte de la estructura estatal que se encuentra en constante actualización, la misma es necesaria para lograr un funcionamiento eficaz y acorde a las necesidades que se van presentando, más aún cuando debe lograr una armonía entre los órganos que integran a los tres poderes y a los tres órdenes de gobierno (incluyendo a los OCAs a pesar de no estar adscritos a ninguno de esos tres poderes), labor que debido a su complejidad hace necesario un dinamismo permanente (y en los tiempos actuales creciente) en las tareas que lleva a cabo. Cabe decir, como ya se hizo anteriormente, que en un sistema federal como el mexicano no existe solamente la administración pública federal, en cada entidad federativa y en cada municipio que forma parte de él se puede hablar del funcionamiento de una administración pública propia.

Igualmente, el maestro Andrés Serra Rojas expone que la doctrina administrativa reconoce algunos objetivos esenciales de la Administración Pública:¹³⁸

1. Funcionamiento técnico de las entidades públicas.
2. Determinación del comportamiento de los agentes de la administración.
3. El presupuesto como programa de la administración.
4. La responsabilidad social de autoridades y particulares.
5. Precisar la importancia del administrador.

¹³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo. Primer curso*, decimoséptima edición, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 263.

¹³⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, quinta edición, México, 1972, p.55.

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 61 y 62.

A través del seguimiento y mejoramiento de la actuación de los agentes de la administración, es como paulatinamente se logrará un incremento en la calidad de la misma y una reducción sustancial de los posibles errores que pueden cometer (ya sea por acción o por omisión) en el desempeño de sus funciones. Asimismo, optando por inculcar en autoridades y particulares una cultura de la responsabilidad social, se logrará un cambio gradual que desembocará seguramente en la elevación de la calidad del desempeño de unos y en la mejor conducta de los otros al desenvolverse de manera cotidiana en su medio. Finalmente, con estas medidas seguramente se puede lograr mitigar los riesgos de que se presenten actos de corrupción al interior de la APF y de las administraciones públicas de los otros dos órdenes de gobierno, situación que indudablemente permearía a manera de reflejo en el abatimiento gradual de la corrupción en la totalidad de entes públicos y privados.

2.2.4 Administración Pública Federal

Para detallar más aún el tema que se estudia, se debe señalar que la APF de acuerdo con el artículo 1º de la LOAPF se encuentra integrada por:

Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

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, componen la administración pública paraestatal.

Como se puede ver, la APF realiza las funciones que le son encomendadas a través de órganos centralizados, desconcentrados (aunque no sean mencionados expresamente en el artículo anterior, aunque sí en otros dispositivos de la LOAPF como se verá más adelante) y descentralizados. Los órganos centralizados dependen directamente de la administración; los desconcentrados están considerados dentro del régimen de la centralización y se distinguen porque su relación jerárquica es menos rígida, siempre con límites; con la descentralización se le reconoce al ente público personalidad jurídica con determinada independencia, regulada por el Estado en todo momento.

Como se mencionó en las líneas anteriores, la desconcentración administrativa no se enuncia en el artículo 1º de la LOAPF, en donde legalmente se describen cuáles

son las modalidades de la APF, no obstante lo anterior es importante señalar que la desconcentración sí encuentra mención en la CPEUM (por tanto, tiene existencia a partir de la Carta Magna), específicamente en el artículo 55 fracción V. En este artículo no se regula ni se define la desconcentración administrativa, pero sí permite reconocerla (constitucionalmente) como una forma en la que la APF gestiona los asuntos públicos. Para mayor claridad, se transcribe a continuación el mencionado artículo:

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

(...)

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o **desconcentrados** de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección. (**Énfasis añadido**)

(...)

En este tenor, es indubitable que la desconcentración administrativa es un fenómeno reconocido incluso constitucionalmente, de lo cual se deriva su importancia y se justifica su análisis en el contexto de la APF.

Así, en la dinámica social imperante en estos días, se convierte en una obligación ineludible tanto para autoridades como para particulares, la coexistencia armónica de la administración del propio Estado con las reglas establecidas por la CPEUM (de ahí la importancia del reconocimiento de la concentración en la misma). Además de lo anterior, la adaptabilidad de la misma se vuelve primordial en una época de constantes cambios, la existencia de cierto grado de incertidumbre sobre los nuevos retos que se enfrentarán, obligan a autoridades y particulares a estar listos para afrontar de la mejor manera las posibles transformaciones (unas más drásticas que otras) que suelen surgir en un mundo en constante mutación como el actual. Las actividades que la administración pública debe realizar dependen directamente de lo que demande la sociedad, por lo cual factores desde económicos hasta culturales caracterizan a la administración de la que se trate. Ante esto, como se ha mencionado anteriormente, la APF responde a sus necesidades administrativas y de respuesta a la ciudadanía a través de las modalidades antes mencionadas:

1. La centralización.
2. La desconcentración.
3. La descentralización.

Para fines de entendimiento de la presente tesis, resulta necesario que se profundice más en los conceptos relativos a la desconcentración y la descentralización, siendo la primera entendida como una manifestación de la

centralización, y la segunda siendo considerada como la concreción del esfuerzo para responder de una forma más eficaz y especializada a las circunstancias administrativas de todo gobierno y de la ciudadanía, lo que se hace mediante organismos que están fuera de la estructura de la administración pública centralizada.

2.2.4.1 Desconcentración administrativa. Órganos desconcentrados

La necesidad de prestar a los ciudadanos de una manera más pronta los servicios públicos ha causado que la APF (así como las administraciones públicas locales) analice e implemente formas de organización que permitan una mayor efectividad en la toma de decisiones. En este sentido, se ha instrumentado en México un sistema administrativo simplificado, estableciéndose, entre otras cosas, las bases para la adopción de un modelo administrativo desconcentrado.

Derivado de lo analizado en las líneas anteriores, se puede sostener que la centralización administrativa tiene un carácter jerarquizado y rígido, lo que puede llegar a impedir que haya una toma de decisiones de manera expedita. Ante esto, la desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados ámbitos de la administración. Los órganos desconcentrados dependen en todo momento del ente público al que se encuentran subordinados, pero este órgano desconcentrado no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a las otras dependencias que forman parte de la administración pública central, sino solo con la dependencia en la cual está enmarcada su existencia, es decir, los órganos desconcentrados dependen directamente del titular dependencia de cuya estructura forman parte.

El vocablo desconcentración es definido por la RAE como “la acción y efecto de desconcentrarse”.¹³⁹ En esta línea y en el sentido del presente trabajo de investigación, es importante tener una idea clara de este concepto.

Para el teórico Gerónimo Gutiérrez Fernández la desconcentración del poder y de la propia política y del poder político ha sido un rasgo distintivo de la evolución de nuestro sistema. Esta desconcentración se ha dado, sin duda, del poder ejecutivo central, federal en nuestro caso, siendo un régimen federal, hacia los órdenes de gobierno estatal y municipal.¹⁴⁰ En este sentido, este autor profundiza al decir que hoy es relativamente común recurrir a la creación o de organismos descentralizados

¹³⁹ <http://lema.rae.es/drae/?val=desconcentraci%C3%B3n> . Consultado el 11 de Noviembre de 2014 a las 14:35.

¹⁴⁰ REYES RETANA MÁRQUEZ PADILLA, Oscar (Coord.), *Derecho y Administración Pública. Situación actual, perspectivas y propuestas*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011, p. 83

y, sobre todo, de órganos desconcentrados, para atender problemas específicos que requieren de instancias más especializadas y más técnicas que demandan también a problemáticas específicas de la sociedad y de la población. De acuerdo con el maestro Jorge Fernández Ruiz los órganos desconcentrados forman parte de la APF y, en consecuencia, están sujetos a una relación jerárquica de suprasubordinación respecto de la secretaría de la que se desconcentran. En esta situación no hay evidentemente autonomía.¹⁴¹

La desconcentración, como puede ser visto, es una realidad y una creación ya consuetudinaria en el derecho administrativo, el cual trata de darle eficacia, en el contexto de la tesis presente, a la APF.

El Diccionario Jurídico Mexicano define este concepto de la siguiente manera:

“Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble, acercar la prestación de los servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste y, descongestionar al poder central”.¹⁴²

De esta manera se tiene que cuando la desconcentración reviste la forma o adopta los objetivos establecidos en la definición anterior adquiere la característica administrativa, por lo que surge el concepto de desconcentración administrativa.

Por su parte, la desconcentración administrativa ha sido definida como “ el proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente y por otra, transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central. La desconcentración administrativa es una solución a los problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de una dependencia de gobierno”.¹⁴³

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 138

¹⁴² *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo 3, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 244

¹⁴³ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 145

La desconcentración administrativa, por tanto, refleja ciertas características que la distinguen de cualquier otra forma administrativa:

1. Es resultado de un proceso jurídico-administrativo.
2. Hay una delegación de funciones por parte del titular de una dependencia a un órgano que ejecutará de una manera más especializada dichas funciones.
3. El presupuesto es transferido por la unidad central, por lo que el órgano desconcentrado no tiene facultades de presupuestación.
4. Siempre existirá la subordinación del órgano desconcentrado respecto a la unidad central.
5. El órgano desconcentrado no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propios, siendo la dependencia a la cual está adscrito quien cuenta con dichas características.

Cabe señalar que la delegación de facultades de la que se habla puede tener distintos estadios previos a la creación del órgano desconcentrado como una entidad *de iure*. Estas etapas son: ¹⁴⁴

1. Delegación simple (o de trámites)

Acto jurídico-administrativo que permite a un funcionario (delegante) transferir a sus subalternos (delegados), sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, una o varias funciones de tramitación de asuntos que no implican las facultades de decisión correspondientes.

2. Desconcentración de facultades

Acto jurídico que permite al titular de la dependencia conferir ciertas funciones de autoridad a un funcionario u órganos de la institución que le está jerárquicamente subordinado, debiendo publicarse tal disposición en el DOF.

3. Creación del órgano desconcentrado

En algunos casos puede considerarse la consecuencia orgánica de la delegación de facultades.

Siendo los anteriores los conceptos doctrinales de la desconcentración y la desconcentración administrativa, es importante conocer los fundamentos constitucionales (ya mencionados anteriormente) y los fundamentos legales de la desconcentración administrativa como una forma de organización y ejecución de la

¹⁴⁴ Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Glosario de Términos administrativos*, Centro Editorial y de Redacción de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1982, p. 67

APF. En este sentido, la LOAPF es el fundamento legal de la desconcentración administrativa, lo que se puede observar en los siguientes dispositivos:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, **las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso**, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. **(Énfasis añadido)**

Por su parte, el artículo 27 de la LOAPF establece lo siguiente:

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Coordinar, por acuerdo del Presidente de la República, a los Secretarios de Estado y demás funcionarios de la Administración Pública Federal para garantizar el cumplimiento de las órdenes y acuerdos del Titular del Ejecutivo Federal. Para tal efecto, convocará por acuerdo del Presidente de la República a las reuniones de gabinete; **acordará con los titulares de las Secretarías de Estado, órganos desconcentrados y entidades paraestatales las acciones necesarias para dicho cumplimiento**, y requerirá a los mismos los informes correspondientes; **(Énfasis añadido)**
(...)

El anterior artículo resulta por demás ambiguo pues si bien en el 17 se dice expresamente que los órganos administrativos desconcentrados “estarán jerárquicamente subordinados” a las secretarías de Estado, el 27 señala que para las reuniones de gabinete la Secretaría de Gobernación convocará a los titulares de las secretarías de Estado, de órganos desconcentrados y entidades paraestatales, lo que puede generar confusión para que de alguna manera haya quienes pretendan asimilar a los titulares de los órganos desconcentrados con los titulares de las dependencias, siendo estos últimos en realidad sus superiores jerárquicos, lo mismo para los entes que representan. No obstante, el artículo 27 deja patente el hecho de la existencia cierta de la figura dentro de la APF en México.

No obstante la CPEUM sólo reconoce la existencia de la desconcentración administrativa sin regularla a mayor detalle, es la LOAPF la que establece la posibilidad de creación y la naturaleza jurídica de los órganos administrativos desconcentrados. Es través de la desconcentración administrativa como la APF puede mejorar su respuesta a las necesidades ciudadanas y a su propia gestión pública.

Una vez que la desconcentración administrativa ya es parte de la vida diaria de la APF, y que es un concepto ampliamente estudiado por los teóricos del derecho administrativo, es trascendente fortalecer el entendimiento de dicha figura, por lo

que resulta útil conocer cuál es la posición que respecto a esta idea tiene el máximo tribunal del país, es decir, la SCJN:

Época: Novena Época

Registro: 191126

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XII, Septiembre de 2000

Materia(s): Administrativa

Tesis: P. CXLIII/2000

Página: 44

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SUS CARACTERÍSTICAS LE OTORGAN LA NATURALEZA JURÍDICA DE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

El artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponden, entre otras facultades, las relativas a la determinación y cobro de las contribuciones, funciones que había venido desempeñando desde el treinta y uno de enero de mil novecientos cincuenta y nueve a través de la Subsecretaría de Ingresos, pero mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se promulgó la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en la que se creó el Servicio de Administración Tributaria, al que le fueron otorgadas las facultades que desempeñaba la Subsecretaría de Ingresos, **debiendo considerarse que ese nuevo órgano tiene, en cuanto a su naturaleza, características fundamentales que lo ubican dentro de la desconcentración administrativa.** Ello es así, en primer lugar, porque el artículo 1o. de la ley que lo creó declara expresamente que el Servicio de Administración Tributaria **es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por otra parte, carece de personalidad jurídica propia, pues ningún precepto le confiere una distinta de la que corresponde a la dependencia centralizada; de igual manera, no goza de independencia para tomar decisiones de propia autoridad, aunque goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones,** como lo establece el artículo 3o. de la citada ley, **de donde se infiere que tiene un catálogo de atribuciones y cierta libertad para ejercerlas, lo que releva a su titular de la necesidad de consultar con su superior la totalidad de sus actos; asimismo, carece de patrimonio propio, ya que no existe declaración formal alguna de que goce de uno distinto del que corresponde a la administración centralizada, siendo por ello irrelevante que se le confiera una suma de recursos que le garantizan la suficiencia presupuestal y financiera para el logro de sus objetivos; por último, la ley le atribuye una esfera de competencia típicamente autoritaria, propia, indudablemente, de la administración centralizada.** Por tanto, el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que sea óbice a lo anterior que algunas de sus características sugieran, por su diseño, los marcos legales comunes a los organismos descentralizados, pues apreciadas en su integridad permiten

concluir que dada su escasa trascendencia, no alcanzan a transformar su naturaleza de órgano desconcentrado. **(Énfasis añadido)**

Amparo en revisión 1310/99. Administraciones Inducomer, S.A. de C.V. 5 de junio de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy cinco de septiembre en curso, aprobó, con el número CXLIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de septiembre de dos mil.

La presente tesis aislada da pie a considerar la caracterización que de un órgano desconcentrado ha hecho el máximo tribunal, permite tener claridad acerca de los alcances de esta forma administrativa y no deja lugar a dudas respecto a su pertenencia a la administración centralizada y su diferencia con la descentralizada. Es conveniente, luego, abstraer los rasgos fundamentales de un órgano desconcentrado que están contenidos en la tesis antes transcrita y que servirán para el discernimiento más preciso de cuando se está ante la presencia de una entidad de este tipo:

1. Carece de personalidad jurídica propia.
2. Su personalidad jurídica es la que corresponde a la dependencia centralizada.
3. No tiene independencia para tomar decisiones de propia autoridad.
4. Tiene autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y autonomía técnica para dictar sus resoluciones.
5. Cuenta con un catálogo de atribuciones y cierta libertad para ejercerlas, lo que releva a su titular de la necesidad de consultar con su superior la totalidad de sus actos.
6. Carece de patrimonio propio, ya que no existe declaración formal alguna de que goce de uno distinto del que corresponde a la administración centralizada.
7. Tiene una esfera de competencia típicamente autoritaria, propia, indudablemente, de la administración centralizada.

Si bien es cierto que frecuentemente hay discusiones acerca de la diferencia entre la desconcentración administrativa y la descentralización administrativa, en donde se pueden llegar a confundir estas figuras en virtud de que, como reconoce la SCJN, las características del órgano desconcentrado sugieran una similitud con los organismos descentralizados, también es cierto que apreciadas en su integridad permiten concluir que dada la naturaleza de sus funciones (comparadas con la de

los segundos), no alcanzan a transformar su naturaleza de órgano desconcentrado a uno descentralizado.

En el tenor anterior, por tanto, estos rasgos de los órganos desconcentrados provistos por el máximo tribunal son verdaderamente importantes para entender de una manera definitiva esta idea, poderla distinguir de la descentralización, cuáles son sus atribuciones y obligaciones que como entidad tienen y contextualizar el desarrollo del objeto de esta investigación.

Hoy día el uso de los órganos desconcentrados por la APF es una realidad y necesidad. Entes como la Comisión Nacional de Seguridad, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Sistema de Administración Tributaria y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas son ejemplos enunciativos, entre muchos otros, de cómo la administración central ha delegado y especializado la ejecución de sus funciones en aras de la eficacia y eficiencia al momento de ejercitarlas. Esta forma de administración es recuperada de igual manera por las administraciones públicas locales,¹⁴⁵ quienes han visto en ella una respuesta a la necesidad de gestionar de mejor manera los asuntos y servicios públicos, así como evitar cualquier perjuicio derivado del aumento creciente de la población y de los negocios que la APF tiene que atender que provoca el crecimiento de la maquinaria administrativa y la burocracia impidiendo así la agilidad y eficiencia de su funcionamiento.

La comprensión de la desconcentración administrativa es esencial para el desarrollo y entendimiento del objeto de esta tesis. El gobierno en su totalidad, para reflejar su respuesta a las realidades nacionales, utiliza diversas formas para administrarlas. Desde la centralización de sus funciones hasta la descentralización de las mismas, así como adoptando figuras administrativas autonómicas más recientemente, éste se concientiza respecto a la necesidad impulsar la eficacia y eficiencia de su actividad. La desconcentración administrativa es sólo una de esas formas, pero es una muy importante para analizar el surgimiento de nuevas figuras y su implementación en el sistema de administración pública.

La desconcentración administrativa es una manifestación de la centralización. Ante esto, por tanto, existe en nuestro sistema la descentralización administrativa, la cual

¹⁴⁵ Por ejemplo, el Gobierno del Estado de Tabasco tiene varios ejemplos de órganos desconcentrados tales como: Central de Maquinaria de Tabasco, Centro Estatal de Prevención Social del Delito y Participación Ciudadana, Comisión Estatal Forestal, Servicio Estatal de Empleo, Centro de Interpretación y Convivencia con la Naturaleza (Yumká), Coordinación Estatal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Instituto del Deporte en Tabasco, Instituto de la Juventud, Junta Estatal de Caminos, Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, Comisión de Radio y Televisión de Tabasco, Coordinación General de Apoyo al Desarrollo Municipal, Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco, Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en el Estado de Tabasco.

cuenta con características específicas y elementos endémicos que la distinguen en primer lugar de la centralización (como resulta claro) y de la desconcentración en sentido amplio, como ha quedado expuesto en el desarrollo de esta parte de la investigación. “La centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. Se puede decir que la desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus acciones”.¹⁴⁶

La descentralización administrativa en la APF se convierte en un objeto de estudio y análisis interesante e importante para la contextualización de esta investigación, por lo que a continuación se hará una revisión de esta figura y su implementación práctica en México.

2.2.4.2 Descentralización política y administrativa. Organismos descentralizados

La descentralización, como la desconcentración del mismo tipo, es una respuesta a la necesidad de darle mayor eficacia al quehacer público y mejor respuesta a la sociedad como usuaria final de la actividad gubernamental. Así, la descentralización es una figura de obligatoria revisión para llevar a cabo los objetivos de esta investigación. Incluso, se puede sostener como se ha hecho desde el capítulo anterior, que la descentralización es un proceso que acompaña a todo esfuerzo democratizador de cada país, ya que contribuye al mejor manejo de lo público, incluyendo la rendición de cuentas, por lo que caracteriza a las acciones encaminadas a la modernización administrativa y, en algunos casos, a la reforma del Estado.

La palabra descentralización es definida por la RAE como “acción y efecto de descentralizar” o “sistema político que propende a descentralizar”.¹⁴⁷ A su vez, descentralizar significa “transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.¹⁴⁸

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la descentralización consiste en un proceso mediante el cual el Estado transfiere responsabilidades administrativas, políticas y financieras a los niveles sub-nacionales de gobierno, sean estos departamentos, municipios, distritos, provincias o regiones, entre otros.

¹⁴⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, p. 245

¹⁴⁷ <http://lema.rae.es/drae/?val=descentralizaci%C3%B3n> . Consultado el 12 de Noviembre de 2014 a las 23:35 horas.

¹⁴⁸ <http://lema.rae.es/drae/?val=descentralizar> . Consultado el 12 de Noviembre de 2014 a las 23:45 horas.

Su fin último es transformar la estructura del Estado en aras de flexibilizarlo y hacerlo más sensible frente a las necesidades de los ciudadanos.¹⁴⁹

Es así que la descentralización puede ser entendida en dos vertientes diferentes: la de tipo política y la de tipo administrativa, por lo que se recurrirá al maestro Jorge Fernández Ruiz para aclarar sus diferencias.

El maestro Fernández Ruiz identifica la descentralización de tipo política explicando que en el ámbito federal el legislador ordinario ha creado tres universidades públicas autónomas: la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Chapingo y la Universidad Autónoma Metropolitana. Y las ha creado en un molde muy peculiar, que es el de organismo descentralizado del Estado. Este tipo de organismo, o sea, la universidad pública autónoma no deriva su descentralización de la administración pública, sino directamente del Estado. La universidad pública no está adscrita al poder ejecutivo, no forma parte de la APF. Una universidad autónoma es resultado de una acción de descentralización política, misma que conlleva la transferencia de atribuciones de parte del poder público hacia una nueva persona distinta.¹⁵⁰

El mismo maestro conceptualiza a la descentralización administrativa como “una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto al órgano central, para encargarles la realización de ciertas actividades administrativas”.¹⁵¹ Es así que derivado de la frecuente utilización que se ha hecho de la descentralización administrativa en México, en las líneas que siguen se explicará con mayor profundidad.

Por otra parte, el hecho de que la descentralización adquiera el rasgo de administrativa se observa en la siguiente definición establecida en el Diccionario Jurídico Mexicano: “Es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público”.¹⁵²

¹⁴⁹ DURÁN, Sonia y SOTO, David, *Lineamientos Básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal. Manual de Orientación*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Universidad Externado de Colombia, p. 21

¹⁵⁰ Cfr. REYES RETANA MÁRQUEZ PADILLA, Oscar (Coord.), *Derecho y Administración Pública. Situación actual, perspectivas y propuestas*, op. cit., p. 137

¹⁵¹ ASTUDILLO REYES, César y CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio (coordinadores), *Derecho Constitucional Estatal*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 263.

¹⁵² *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., p. 240

El maestro Gabino Fraga ha clasificado la descentralización administrativa en:¹⁵³

1. Descentralización administrativa por servicio.

Es la transferencia o delegación de ciertas facultades de los órganos administrativos del poder público a favor de una persona jurídica de derecho público, distinta del Estado, a quien se encomienda la prestación de un servicio público específico, por lo cual es dable decir que dicho servicio se personaliza, habida cuenta que se crea una persona jurídica para prestar el servicio, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios.

2. Descentralización administrativa por colaboración.

Es la transferencia de la prestación de servicios públicos a los particulares mediante distintos mecanismos como puede ser la concesión.¹⁵⁴

3. Descentralización administrativa por región.

Es la transferencia de facultades de la administración centralizada a un ente territorial dotado de personalidad jurídica, para que las ejerza exclusivamente dentro de su circunscripción territorial.

El sistema jurídico mexicano ha adoptado en su contenido a la descentralización administrativa. Constitucionalmente dicha modalidad halla su fundamento en el artículo 90 de la CPEUM:¹⁵⁵

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Además de la anterior, la misma CPEUM en su contenido tiene diversidad de menciones a la figura de los organismos descentralizados lo que hace claro el reconocimiento constitucional a esta figura.

Como se ha mencionado anteriormente, el fundamento legal para su existencia se encuentra en el artículo 1º de la LOAPF. Asimismo, la misma LOAPF define a los organismos descentralizados de la siguiente manera:

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

¹⁵³ Citado ASTUDILLO REYES, César y CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio (coordinadores), *Derecho Constitucional Estatal, op. cit.*, p. 264.

¹⁵⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 53.

¹⁵⁵ Cabe recordar que los organismos descentralizados son parte de la administración pública paraestatal.

La descentralización administrativa, se observa, implica la creación de entes de derecho público con el fin de lograr la consecución de los fines de la APF. Sin embargo, para reforzar los anteriores conceptos extraídos de la doctrina, de la CPEUM y de la LOAPF, resulta conveniente explorar la posición de la SCJN en relación a esta figura.

Época: Décima Época

Registro: 2002582

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a./J. 178/2012 (10a.)

Página: 729

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO.

El presidente de la República tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa en el orden federal la cual, para efectos funcionales y de organización, **se divide en administración pública centralizada y paraestatal**; la centralizada tiene como principal característica la dependencia directa e inmediata de los órganos y sub-órganos que realizan dicha función con aquél, con base en un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superiorinferior (de manera vertical), **mientras en la paraestatal la dependencia es indirecta y mediata, porque sin existir con el Ejecutivo una relación jerárquica, los organismos que la componen se vinculan en distintos grados con la administración centralizada y, por ende, con el titular de dicho Poder, a través de distintos mecanismos de control y vigilancia por parte de éste hacia aquéllos (de manera horizontal)**. Ahora bien, independientemente de que las relaciones entre el titular del Ejecutivo Federal con las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales se den de manera distinta, lo cierto es que ambas **realizan funciones públicas en el ámbito administrativo a fin de cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y los programas del desarrollo nacional que compete ejecutar al presidente de la República**. De ahí que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo se deposite en este último en el ámbito federal como responsable de la administración pública y pueda llevar a cabo sus atribuciones directamente por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada o **indirectamente con la colaboración de las entidades de la administración pública paraestatal, significa que los organismos descentralizados forman parte de dicho Poder en sentido amplio**. Esta situación es aplicable en los ámbitos de gobierno local y municipal, porque la descentralización administrativa en cualquiera de los tres órdenes de gobierno guarda la misma lógica, esto es, la **de crear entes dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica, pero sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia. (Énfasis añadido)**

Tesis de jurisprudencia 178/2012 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de noviembre de dos mil doce.

La anterior tesis es de indudable relevancia ya que su rango es jurisprudencial, por lo que adquiere carácter vinculante respecto a los órganos de administración de justicia.

En esta línea y para reforzar lo abstraído en la tesis jurisprudencial anterior se tiene la siguiente tesis de la SCJN, la cual también ha adquirido rango de jurisprudencia:

Época: Décima Época
Registro: 2002583
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2
Materia(s): Constitucional
Tesis: 2a./J. 179/2012 (10a.)
Página: 731

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO.

En diversos criterios emitidos esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **ha afirmado que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, bajo la premisa de que se encuentran fuera de la administración pública centralizada, razón por la cual no pueden identificarse con dicho Poder unipersonal; ahora bien, sólo desde ese punto de vista la referida afirmación es correcta, porque efectivamente aquéllos no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, no integran la administración pública centralizada; sin embargo, como desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del titular del Ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, ello significa que se ubican dentro del campo de acción del citado Poder en sentido amplio.** Lo anterior es así porque la descentralización consiste en una técnica de organización jurídica para encomendar actividades estatales delegables a entidades estructuralmente separadas de la administración pública centralizada, pero formando junto con ella el concepto total e íntegro de administración pública, sin que la circunstancia de que **los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia signifique que su actuación sea libre y exenta de control, toda vez que dicha actividad y sus decisiones se identifican con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo**, además de que la ley establece que su control se ejerce por aquél y que sus órganos directivos deben integrarlos personas ligadas a la administración central con la finalidad de lograr una orientación de Estado en su rumbo, con lo cual, **si bien son autónomos y no opera una relación de jerarquía**

respecto de ellos, continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente, en tanto sus objetivos deben reputarse como fines públicos. De acuerdo con lo anterior, resulta técnica y conceptualmente **más adecuado sostener que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio**, sin que ello implique contrariar la afirmación sustentada en otros criterios, consistente en que los organismos descentralizados no forman parte de dicho Poder, porque ésta ha de entenderse bajo la connotación acotada de que no integran la administración pública centralizada y, bajo esa reserva, es que deben comprenderse sus alcances.

Tesis de jurisprudencia 179/2012 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de noviembre de dos mil doce.

En virtud de la interpretación del máximo tribunal, se pueden extraer los principales elementos característicos de los organismos descentralizados, los cuales son:

1. Son entes dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía jerárquica, pero sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia.
2. La relación de dependencia con el ejecutivo es indirecta y mediata.
3. Como las dependencias y órganos desconcentrados, realizan funciones públicas en el ámbito administrativo a fin de cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y los programas del desarrollo nacional que compete ejecutar al Presidente de la República.
4. Forman parte del poder ejecutivo en sentido amplio, más no en sentido estricto, ya que se encuentran fuera de la administración centralizada.
5. Respecto a ellos no opera una relación de jerarquía, aunque continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente.
6. Sus objetivos deben reputarse como fines públicos.

La importancia que la descentralización administrativa reviste respecto a la APF se explica por sí sola al haber explorado el concepto desde la perspectiva doctrinal, constitucional y legal, así como judicial. No obstante el constante uso de este concepto en el sistema administrativo mexicano, ha provocado su desgaste; resulta claro que han existido esfuerzos que han delineado de manera positiva el panorama administrativo público mexicano.

Este proceso permite confirmar que la desconcentración administrativa puede ser considerada como un paso previo a la descentralización, aunque no necesariamente lo debe ser, puesto que para que nazca la segunda no es indispensable que ese ente público haya sido antes un órgano desconcentrado.

La descentralización como un instrumento para descongestionar la administración es un reflejo de las necesidades que han imperado en México, especialmente dentro del ámbito de la APF, sin embargo, el crecimiento de aquellas han hecho que muten las necesidades y respuestas del sistema administrativo mexicano, provocando que surjan nuevas figuras en el panorama administrativo del país.

2.2.4.3 Organismos constitucionales autónomos (OCAs)

“Los órganos constitucionales autónomos surgen luego de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por Georg Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. La existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial”.¹⁵⁶

El maestro Raúl Contreras Bustamante explica que “con el paso del tiempo, ante el crecimiento y complejidad de las funciones y actividades del gobierno federal, ha surgido una nueva categoría de entidades gubernamentales que se denomina: órganos constitucionales autónomos. Frente al predominio del poder ejecutivo sobre los otros dos, la instauración de estos entes se explica como una medida para delimitar el ejercicio administrativo del Presidente de la República”.¹⁵⁷

Para John Ackerman, la creación y fortalecimiento de organismos autónomos en México, en América Latina y en el mundo ofrece un gran potencial para fortalecer la rendición de cuentas de los gobiernos a partir de un robustecimiento del sistema de pesos y contrapesos y la protección de áreas específicas de la gestión estatal de intervenciones externas indebidas. Aunque también advierte que una proliferación desordenada y sin estrategia clara puede desembocar en una fragmentación institucional que dificulte de manera importante la coordinación interna entre los diversos órganos estatales.¹⁵⁸ En opinión del maestro Jaime Cárdenas Gracia estos son necesarios para los sistemas políticos democráticos pues se encargan de fiscalizar y controlar las instituciones tradicionales y los poderes fácticos para que no trastoquen la vida democrática. Son la nueva garantía de un Estado de derecho.¹⁵⁹

¹⁵⁶ CABALLERO, José Antonio, *et al*, *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 8.

¹⁵⁷ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, *Órganos autónomos*, Periódico Excelsior, 8 de marzo de 2014, (versión electrónica <http://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2014/03/08/947574>. Consultada el 10 de agosto de 2015 a las 18:30 horas).

¹⁵⁸ *Cfr.* ACKERMAN ROSE, John Mill, *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 5 y 6.

¹⁵⁹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, segunda edición, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 275.

En opinión de Javier García Roca, los OCAs son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.¹⁶⁰

En el caso de Filiberto Valentín Ugalde Calderón, éste los define como órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos. Además aclara que como sostiene Ileana Moreno Ramírez, el simple hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del constituyente, no resulta suficiente para considerarlo como autónomo. En diversas constituciones hay órganos del Estado a los que sólo se hace referencia y, otros, cuyas funciones son detalladas pero sin ser autónomos, a los cuales se les denomina órganos de relevancia constitucional o auxiliares, y su diferencia con los autónomos radica en que éstos no están incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales.¹⁶¹

Doctrinalmente, las características esenciales de los organismos constitucionales autónomos, según Manuel García Pelayo son:¹⁶²

1. Configuración inmediata por la Constitución; esto significa que es el propio texto constitucional el que prevé su existencia, pero sin limitarse simplemente a mencionarlos, sino determinando su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su estatus institucional y sus competencias principales.
2. Su configuración resulta central para el modelo del Estado.
3. Participan en la dirección política del Estado, esto es, inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate.
4. Se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales.
5. No se encuentran subordinados a alguno de los poderes, tienen una “paridad de rango”.

Bajo el contexto político mexicano, tradicionalmente el desarrollo de su sistema ha girado en torno a la teoría de la división de poderes (por la que en México se

¹⁶⁰ Cfr. Citado en *Ibidem*, p. 244.

¹⁶¹ UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, *Órganos constitucionales autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29, 2010, p. 255.

¹⁶² Citado en CABALLERO, José Antonio, *et al*, *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional*, op. cit., p. 9.

gobierna a través de tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial). Esto tiene su fundamento constitucional en los artículos 41 y 49 de la CPEUM:

Artículo 41. **El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión**, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
(...)

Artículo 49. **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. **(Énfasis añadido)**

En sentido contrario a la idea plasmada en el artículo constitucional antes expuesto y respecto a los OCAs, la realidad política de México así como diversas reformas a la CPEUM, confrontan la teoría de la división de poderes, teniendo que la Constitución coahuilense cuestiona lo establecido por la CPEUM.¹⁶³

¹⁶³ Inclusive, se puede notar que los artículos relativos a la soberanía y a la división de poderes de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza abonan de alguna manera a la confusión al señalar lo siguiente:

Artículo 3º.- **La soberanía del Estado se ejerce:**

I. **Por el Gobierno Estatal a través de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial**, en el ámbito de sus respectivas competencias; y,

II. **Por el Gobierno Municipal a través de los Ayuntamientos o, en su caso, de los Concejos Municipales**, en el ámbito de su competencia municipal.

(ADICIONADO, P.O. 13 DE OCTUBRE DE 2001)

En el régimen interior del estado, los organismos públicos autónomos son instituciones constitucionales que expresamente se definen como tales por esta Constitución y que se caracterizan por la esencialidad, permanencia, independencia, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, responsabilidad y sujeción al estado humanista, social y democrático de derecho. Esta Constitución y las leyes establecerán las bases de la organización, funcionamiento, modalidades, límites y formas de control de los organismos públicos autónomos.

Artículo 26.- **El Poder Público del Estado como expresión constitutiva, concreta y dinámica de la soberanía**, emana del pueblo y se instituye para su beneficio en un marco de respeto a la dignidad, igualdad y libre desarrollo del ser humano, sus derechos fundamentales y sus garantías constitucionales y legales.

Por ello, actualmente existe un alejamiento de esa concepción “y desde hace algunos años se viene incluyendo una serie de órganos a los que se conoce como “constitucionales” porque figuran en el texto constitucional y ejercen potestades públicas pero no forman parte de los poderes a los que se refiere el artículo 41.¹⁶⁴ Esto claramente es objeto de discusiones en relación a que existen al día de hoy

El pueblo, en quien reside esencial y originariamente la soberanía que deposita formalmente en esta Constitución, tendrá siempre el derecho de elegir o nombrar, conforme a las leyes, a sus representantes en los poderes públicos del estado y de los municipios y de los organismos públicos autónomos, los cuales ejercerán sus funciones de acuerdo a los principios que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y demás disposiciones aplicables.

Artículo 28.- El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que puedan reunirse estos Poderes, ni dos de ellos, en una persona o corporación. (Énfasis añadido)

Como puede notarse, el artículo 3º de la Constitución coahuilense señala que la soberanía del estado se ejerce por los gobiernos estatal y municipal, y en el siguiente párrafo con cierta timidez (ya que no lo hace como un punto aparte) el legislador hizo un esfuerzo por definir a lo que llama los “organismos públicos autónomos”, esto lo hace en un lugar en el que resulta inusual (comparándolo con la misma CPEUM y con otras constituciones locales).

De igual manera, el artículo 26 establece que es en el pueblo en quien reside esencial y originariamente la soberanía, mismo que tendrá siempre el derecho de elegir o nombrar, conforme a las leyes, a sus representantes en los poderes públicos del estado y de los municipios y de los organismos públicos autónomos; es así que de manera vertical toma en cuenta a los poderes públicos del estado y del municipio y, al parecer, visto horizontalmente asume la existencia de los poderes públicos del mismo estado y de los organismos públicos autónomos, incluso, en una imprecisión clara afirma que el pueblo tendrá siempre el derecho de elegir o nombrar, conforme a las leyes, a sus representantes hasta en los poderes públicos de los organismos públicos autónomos.

Ya en el artículo 28 todo vuelve a la normalidad y la constitución es categórica al expresar que el poder público del estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esto lo hace una vez que algunos artículos atrás ya había señalado que existen “poderes públicos de los organismos públicos autónomos”.

A pesar del arrepentimiento que el legislador manifestó de manera muy clara, esta Constitución comienza a asumir (aunque de manera sutil) la existencia de algo más a la par de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Es cierto que la CPEUM incluye en el extenso artículo 41 al Instituto Nacional Electoral y ahí mismo lo define como un OCA, esto lo hace con la finalidad de detallar cómo se accede a los poderes ejecutivo y legislativo a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, haciendo mención de ese Instituto como la autoridad en la materia; en cambio, la Constitución coahuilense alude a los organismos públicos autónomos como una categoría “que cuenta con poderes públicos”, es decir, un estrato equivalente a los poderes tradicionales en el orden estatal, horizontalmente.

Frente a esta realidad normativa puede considerarse que la Constitución local referida es más avanzada que la CPEUM ya que comienza con acciones modestas a romper con un paradigma profundamente arraigado y auspiciado por el legislador federal; o también puede estimarse que con esta amenaza de rompimiento dicha Constitución local estaría incumpliendo al no respetar desde el punto de vista doctrinario a la CPEUM como la norma hipotética fundamental o como la regla de reconocimiento y desde el punto de vista constitucional se encontraría violando el principio de supremacía constitucional asentado en el artículo 133 de la CPEUM. Básicamente la sanción por lo anterior sería que la Constitución local carecería del fundamento de validez que es la CPEUM y técnicamente no formaría parte del sistema jurídico mexicano, al menos en el punto correspondiente.

¹⁶⁴ VALADES, Diego, *La soberanía burocrática*. Revista Hechos y Derechos, número 21, 2014 (versión electrónica <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7061/8997>. Consultada el 18 de noviembre de 2016 a las 10:25 horas).

organismos del Estado que son ajenos a la rendición de cuentas a la soberanía, en principio, así como muchos otros aspectos que hacen que éstos, los OCAs, sean una figura polémica aun cuando son una respuesta del Estado a las necesidades de la ciudadanía y de la administración misma.

Cabe señalar que en la CPEUM no existe un fundamento que regule los OCAs como una figura específica, por ello, con el fin de reforzar las ideas antes mencionadas, y siguiendo la línea analítica utilizada en las líneas anteriores, es útil conceptualizar y entender los OCAs a partir de la interpretación de la figura por parte del máximo tribunal, la SCJN, por lo que se tiene la siguiente tesis jurisprudencial:

Época: Novena Época

Registro: 172456

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXV, Mayo de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 20/2007

Página: 1647

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: **1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder**, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. **2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados**, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. **3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes**, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, **las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.**

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Ahora bien, también se cuenta con la siguiente tesis jurisprudencial:

Época: Novena Época
Registro: 170238
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXVII, Febrero de 2008
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 12/2008
Página: 1871

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, **órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales;** sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su **misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.** Ahora bien, **aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.**

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

Resultado de la utilidad de las anteriores tesis jurisprudenciales generadas por la SCJN, se está en posibilidad de caracterizar de manera definitiva los OCAs:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder.
2. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes.
3. Son organismos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (poderes legislativo, ejecutivo y judicial).
4. Se le han conferido funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.
5. Su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.
6. Aunque no existe algún precepto constitucional que regule su existencia, deben cumplir con lo siguiente:
 - a) Estar establecidos y configurados directamente en la constitución.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Aunque se debe hacer notar que la primera de las tesis analizadas refiere que “deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal” a diferencia de la segunda, que sostiene que deben “estar establecidos y configurados directamente en la Constitución”. Esta distinción no es un asunto menor puesto que el desarrollo político y administrativo del gobierno mexicano ha generado que incluso en las entidades federativas se dé origen a OCAs locales, que se trata de entes públicos que cuentan con las mismas características que los establecidos por la CPEUM, aunque su influencia y funcionamiento son igualmente locales, esto en cuanto al ámbito de aplicación territorial de la entidad federativa respectiva.

Por ejemplo, la propia CPEUM prevé en su artículo 16, fracción VIII en cuanto a los organismos garantes del derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, lo siguiente:

Artículo 116.

(...)

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

(...)

En cuanto a los organismos públicos locales encargados de las elecciones, la CPEUM señala en su artículo 41, fracción V, apartado C:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

(...)

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución (...)

Y en lo relativo a la Ciudad de México, la CPEUM ordena en su artículo 122, apartado A, fracción VII, lo siguiente:

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

(...)

VII. La Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas.

(...)

En el caso de Tabasco se tiene lo siguiente:

- a) De acuerdo con la página oficial del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco este se trata de un **“organismo público, de carácter permanente, autónomo en su funcionamiento** e independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones para Gobernador del Estado, Diputados y Presidentes Municipales y Regidores”, en <http://www.iepct.org.mx/>. Consultado el 16 de noviembre de 2016 a las 20:25 horas. Asimismo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco (CPELST) señala en su artículo 9, apartado C, fracción I que “la organización de las elecciones estatal, distritales y municipales es una función pública del Estado que se realiza a través de un **organismo público autónomo** denominado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo del Estado, los partidos políticos, nacionales y locales, que hayan alcanzado el 2% de la votación estatal emitida en la elección inmediata anterior, así como los ciudadanos en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán sus principios rectores”.
- b) Por su parte, la página oficial del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que este es un **“órgano autónomo dotado de plena autonomía jurídica, de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio**, y que tendrá facultades para hacer cumplir a los sujetos obligados y sancionar la inobservancia de las disposiciones jurídicas en materia de acceso a la información pública”, en http://www.itaip.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=52. Consultado el 16 de noviembre de 2016 a las 21:30 horas. De igual manera, la CPELST establece en su artículo 4 bis fracción VI que “el Estado establecerá mecanismos y procedimientos de revisión expeditos para hacer efectivo el derecho a la información. Los procedimientos se sustanciarán ante

- b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.¹⁶⁶

Para Luis Carlos Ugalde, básicamente se trata de una mutación muy amplia y rápida de la conformación del Estado mexicano y de la organización interna de la APF. La creación de autonomías está desplazando al poder ejecutivo de la rectoría de ciertas regulaciones o sectores como la competencia económica, la procuración de justicia

un **órgano autónomo** que se denominará Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dotado de plena autonomía jurídica, de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que tendrá facultades para hacer cumplir a los sujetos obligados y sancionar la inobservancia de las disposiciones jurídicas en materia de acceso a la información pública”.

Los 2 anteriores son ejemplos claros de que las constituciones locales cuentan con la posibilidad de crear OCAs con las características que tienen los configurados directamente en la CPEUM, esto obviamente teniendo como límites los mismos que tiene la propia constitución creadora. Por dicha razón, es incorrecto lo sostenido por la primera de las tesis estudiadas anteriormente, pues los OCAs no solo pueden ser creados por la CPEUM. **(énfasis añadido)**

¹⁶⁶ Al igual que en el caso anterior, se tiene que la primera de las tesis revisadas señala que los OCAs dan atención a “funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas”. En el caso de la segunda de las tesis, se sostiene que estos se encargarán de atender “funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas”. Tampoco se trata de una distinción que pueda pasar desapercibida pues es claro, como se demostrará a lo largo de este trabajo, que las funciones desempeñadas por los OCAs estaban originariamente asignadas a entes propios de la APF, o lo que es lo mismo, eran atendidas directamente por el poder ejecutivo. Ahora bien, existe una diferencia muy grande entre las funciones calificadas como “coyunturales” y las “primarias u originarias”, pues la propia experiencia hace ver que las funciones desempeñadas por los OCAs son tan trascendentales como las desempeñadas por cualquier dependencia o entidad de la APF. Su trascendencia estriba desde el punto de vista político en su carácter de contrapeso efectivo, y desde el punto de vista administrativo, en su carácter de ente especializado.

o la generación de información geográfica de interés nacional. El mismo autor señala distintas razones para dieron origen a los OCAs, estas son:¹⁶⁷

1. Despolitizar el funcionamiento de ciertas instituciones que realizan tareas esenciales que requieren imparcialidad e independencia para alcanzar mejor sus fines.

Aunque más adelante hace un alto y señala que el hecho de que un órgano sea autónomo facilita su independencia pero no la garantiza. Pero si esos órganos se multiplican y se burocratizan, la tentación de politizarse aumenta significativamente.

2. Eficacia y especialización gerencial y operativa.

Una vez que se han conocido el concepto y características de los OCAs, resulta conveniente establecer la presencia aquellos en nuestra realidad nacional. Incluso,

¹⁶⁷ UGALDE, Luis Carlos, *En la marea de la baja calidad del Estado*, Revista Nexos, 2014 (versión electrónica en <http://www.nexos.com.mx/?p=20787>). Consultada el 18 de noviembre de 2016 a las 14:05 horas).

es tal su importancia en nuestro derecho, que la misma CPEUM ha creado diez OCAs,^{168 169}siendo éstos:

Organismo Constitucional Autónomo	Fundamento Constitucional	Fecha en que fue dotado de autonomía
1. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Artículo 3º fracción IX	26 de febrero de 2013
2. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ¹⁷⁰	Artículo 6º apartado A fracción VIII	7 de febrero de 2014
3. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Artículo 26 apartado B párrafo 2º	16 de abril de 2008
4. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ¹⁷¹	Artículo 26 apartado C	10 de febrero de 2014

¹⁶⁸ Por ejemplo, el maestro Diego Valadés sostiene que a la fecha existen 13 OCAs (VALADES, Diego, La soberanía burocrática, *op. cit.*), ya que considera a la Comisión Nacional Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos mencionadas en el artículo 28 párrafo 8º de la CPEUM como tales, sin embargo, el propio texto constitucional no le otorga esa calidad al concluir el párrafo respectivo señalando “en los términos que determine la ley”, por lo que definitivamente no podrían tratarse de OCAs. Aunado a lo anterior, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética señala que dichos órganos pertenecen a la administración centralizada, tal como se confirma en su artículo 2º:

Artículo 2.- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal:
I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y
II. La Comisión Reguladora de Energía.

Asimismo, el maestro Valadés considera que el instituto para proveer el servicio de radiodifusión que se establece en el artículo 6º, Apartado B, fracción V de la CPEUM es un OCA, no obstante como el mismo texto constitucional lo establece, se trata un organismo público descentralizado.

Es decir, no porque una entidad sea mencionada en la CPEUM, o que se prescriba su creación en la misma, es un OCA.

¹⁶⁹ Este listado coincide con el realizado por el Senado de la República. SENADO DE LA REPÚBLICA, *Desafíos del Senado frente a los Órganos Constitucionales Autónomos*, Temas Estratégicos, 16, 2014, p. 3.

¹⁷⁰ La CPEUM ordena la creación de los OCAs locales respectivos en sus artículos 6º, apartado A, fracción VIII y 122, apartado A, fracción VII.

¹⁷¹ Aunque cuenta con autonomía constitucional, en el plano de los hechos no se trata aún de un OCA, al mes de mayo de 2017 se sigue tratando de un organismo público descentralizado.

5. Banco de México	Artículo 28 párrafo 6º	20 de agosto de 1993
6. Comisión Federal de Competencia Económica	Artículo 28 párrafo 14	11 de junio de 2013
7. Instituto Federal de Telecomunicaciones	Artículo 28 párrafo 15	11 de junio de 2013
8. Instituto Nacional Electoral ¹⁷²	Artículo 41 fracción V apartado A	22 de agosto de 1996
9. Fiscalía General de la República ¹⁷³	Artículo 102 apartado A	10 de febrero de 2014
10. Comisión Nacional de los Derechos Humanos ¹⁷⁴	Artículo 102 apartado B párrafo 4º	13 de septiembre de 1999

Cabe mencionar que es el Banco de México el OCA de mayor antigüedad en el sistema administrativo mexicano, en virtud de la adopción de su autonomía (prescrita en el texto constitucional) en el año de 1993.

De igual modo, la tendencia creadora de OCAs parece vigorizarse actualmente, ya que el mayor cúmulo de ellos es de creación reciente. No obstante, se han identificado plenamente diez OCAs, la discusión doctrinaria acerca de los entes que reflejan las características de un OCA se ha acrecentado. Incluso, la misma legislación federal contribuyó en su momento a la confusión, pues la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental consideraba entre los sujetos obligados enlistados en la fracción XIV del artículo 3º a los OCAs, detallando a su vez cuáles eran a través del artículo IX del mismo artículo:

¹⁷² La CPEUM ordena la creación de los OCAs locales respectivos en sus artículos 41, fracción V, apartado C y 122, Apartado A, fracción VII.

¹⁷³ Apenas el pasado 25 de octubre de 2016 el presidente Enrique Peña Nieto propuso aún como Procurador General de la República a Raúl Cervantes Andrade, siendo ratificado al día siguiente por el Senado de la República; esto a pesar de que hace más de dos años cuenta con existencia constitucional la Fiscalía General de la República, institución que en algún momento sustituirá a la Procuraduría General de la República.

¹⁷⁴ La CPEUM ordena la creación de los OCAs locales respectivos en sus artículos 102 apartado B párrafo 5º y 122, Apartado A, fracción VII.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

IX. Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...)

En el anterior precepto legal se podía apreciar el listado limitativo de los OCAs que serían reconocidos por aquella ley como sujetos obligados de la misma. Sin embargo, esto genera una mayor discusión, ya que la definición se refiere a “organismos constitucionales autónomos”, pudiéndose entender que el mismo legislador limita a los OCAs a aquellos mencionados en dichos artículos, olvidándose de otros OCAs cuya existencia ya se encontraba establecida en la CPEUM, sin que dicha situación pudiera ser salvada por el formulismo “y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, por virtud de la importancia en la claridad al momento de crear y reconocer de manera expresa esta figura en específico. También contribuía mayormente a las inexactitudes al asimilar a “las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía” con los OCAs, pues como se puede notar la propia redacción se refería a aquellas universidades e instituciones de educación superior “a las que la ley otorgara autonomía”. Después de haber estudiado las características distintivas de los OCAs se está en la posibilidad de sostener que tal y como lo señalan la doctrina y los criterios judiciales, estos últimos son dotados de autonomía por la constitución y no por leyes emanadas de la misma, constituyéndose esto en un atentado al texto constitucional, ya que una ley secundaria, en su contenido, le daría el carácter de OCAs a las universidades e instituciones de educación superior. De ahí la importancia de no tener a la autonomía universitaria como una con las mismas características que tiene la de tipo constitucional; siendo ésta una discusión en la que se profundizará en el último capítulo de la presente investigación.

Las anteriores distorsiones fueron subsanadas a partir de la publicación en el DOF el 4 de mayo de 2015 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual en su artículo 23 establece lo siguiente:

Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y

Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

Ya en el artículo anterior se hace referencia a los “órganos autónomos” sin pretender establecer un listado limitativo de los mismos, sino más bien, se abrió el espectro al considerar sujetos obligados a “cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal”.

“Sería interesante realizar una taxonomía de esas autonomías para identificar sus particularidades ya que del conjunto apenas podemos decir algunas generalidades como que son órganos que realizan tareas de enorme relevancia estatal. Pero, más allá de la autonomía compartida, son muy distintos: algunos son órganos de garantía de derechos, otros instancias de control del poder, unos más autoridades regulatorias, técnicas, punitivas o de investigación. Además, unos brindan servicios a los gobernados, otros actúan ante al Estado y unos más gestionan áreas de operación de los llamados poderes privados. Además se trata de autoridades nacionales que en algunos casos —transparencia y electoral, por ejemplo— han activado una tendencia centralista que, a la vez que lesiona al federalismo, inaugura un fenómeno sin precedentes porque la concentración de atribuciones no reside en Palacio Nacional”.¹⁷⁵ A lo anterior, sería conveniente añadir como organismo con cierta proclividad a centralizar a los entes garantes de los derechos humanos que, como ya se vio anteriormente, desde su nacimiento obligó a la creación de sus equivalentes en el orden de gobierno estatal. Además de la dura crítica que el maestro Salazar Ugarte hace a la tendencia creciente de creación de OCAs, el maestro Diego Valadés no es menos duro al afirmar que “el pueblo no ejerce su soberanía a través de esos órganos, por lo que puede decirse que está en proceso de formación una nueva expresión soberana: la burocrática”.¹⁷⁶ Por último, el maestro Contreras Bustamante logró identificar un grave problema que desde el punto de vista administrativo y presupuestario (además de otros) ha traído la tendencia de crear OCAs: “Lo que llama la atención es que los decretos no establecen las fuentes de financiamiento de tantas nuevas estructuras burocráticas -que serán entidades grandes-, ni tampoco la desaparición o reacomodo de las áreas que venían desarrollando las tareas dentro de las dependencias, lo que hace presumir que se incrementará el gasto público administrativo”.¹⁷⁷

¹⁷⁵ SALAZAR UGARTE, Pedro, *Las demasiadas autonomías*, Revista Nexos, 2014 (versión electrónica en <http://www.nexos.com.mx/?p=18380>. Consultada el 18 de noviembre de 2016 a las 16:10 horas).

¹⁷⁶ VALADES, Diego, *La soberanía burocrática*, op. cit.

¹⁷⁷ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, *Órganos autónomos*, op. cit.

Asociados con los problemas anteriormente expuestos y como ya se vio, la tendencia creadora de OCAs no se ha limitado al orden federal, pues las entidades federativas (en gran medida obligadas por las reformas a la CPEUM) se han visto inmersas en esta dinámica. Es así que de un estudio de las constituciones políticas de las 32 entidades federativas se plasma en el siguiente cuadro la denominación oficial del OCA y su fundamento constitucional, esto por lo que hace a los OCAs que la CPEUM obligó a crear a las entidades federativas en los temas de transparencia, procesos electorales y derechos humanos. También, se realizarán comentarios de ciertas particularidades relacionadas con los OCAs y encontradas en algunas de estas normas.

Entidad Federativa	Instrumento Normativo	Organismo Constitucional Autónomo	Fundamento Constitucional
Aguascalientes	Constitución Política del Estado de Aguascalientes	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Artículo 17, apartado B, párrafo cuarto
		Comisión Estatal de Derechos Humanos Aguascalientes	Artículo 62
		Fiscalía General del Estado de Aguascalientes	Artículo 59
Baja California	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California	Instituto Estatal Electoral de Baja California	Artículo 5º, apartado B
		Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California	Artículo 7º, apartado B
		Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California	Artículo 7º, apartado C, fracción V
Baja California Sur	Constitución Política del Estado Libre y	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	Artículo 13, apartado B, fracción VIII

	Soberano de Baja California Sur	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur	Artículo 85, apartado B
		Instituto Estatal Electoral Baja California Sur	Artículo 36, fracción IV
Campeche	Constitución Política del Estado de Campeche	Instituto Electoral del Estado de Campeche	Artículo 24, fracción VII, párrafo segundo
		Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche	Artículo 54, fracción XIX
		Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	Artículo 54, fracción XIX Bis
Ciudad de México ¹⁷⁸	Constitución Política de la Ciudad de México	Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México	Artículo 46, apartado A, inciso b)
		Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Artículo 46, apartado A, inciso d)
		Instituto Electoral de la Ciudad de México	Artículo 46, apartado A, inciso e)
Coahuila de Zaragoza	Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	Artículo 7º, fracción VII
		Instituto Electoral de Coahuila	Artículo 27, fracción 5, inciso a)
		Comisión de los Derechos Humanos	Artículo 195, párrafo segundo

¹⁷⁸ Agrupa en su capítulo V, artículo 46 a todos los OCAs y ordena que ajusten sus actuaciones a los principios reconocidos en el derecho a la buena administración estudiado anteriormente. Asimismo establece en el apartado B, numeral 3 que los organismos autónomos contarán con órganos de control interno adscritos al Sistema Local Anticorrupción y que las y los titulares de los órganos internos de control de los organismos autónomos serán seleccionados y formados a través de un sistema de profesionalización y rendirán cuentas ante el Sistema Local Anticorrupción. Lo anterior hace la diferencia en cuanto a la designación de los titulares de los OCAs federales, por parte de la Cámara de Diputados. Además, de manera novedosa establece disposiciones comunes a todos los OCAs locales, por ejemplo, en la forma de designación de sus integrantes, lo que pone a este instrumento jurídico a la vanguardia al regular de manera clara mínimos y máximos para los entes que cuentan con esta naturaleza jurídica.

		del Estado de Coahuila de Zaragoza	
Colima	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima	Artículo 86
		Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima	Artículo 1º Bis, fracción VII, párrafo segundo
		Instituto Electoral del Estado de Colima	Artículo 86 Bis, fracción III, párrafo segundo
Chiapas	Constitución Política del Estado de Chiapas	Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas	Artículo 17, fracción I, párrafo segundo
		Comisión Estatal de los Derechos Humanos Chiapas	Artículo 55, párrafo quinto
		Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas	Artículo 90
Chihuahua	Constitución Política del Estado de Chihuahua	Comisión Estatal de los Derechos Humanos Chihuahua	Artículo 4º
		Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública	Artículo 4º, fracción III, párrafo cuarto
		Instituto Estatal Electoral Chihuahua	Artículo 36, párrafo octavo
Durango	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango	Comisión Estatal de Derechos Humanos Durango	Artículo 130
		Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Artículo 130
		Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Durango	Artículo 130

Guanajuato	Constitución Política para el Estado de Guanajuato	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	Artículo 4º
		Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	Artículo 31
Guerrero ¹⁷⁹	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	Artículo 105, fracción I
		Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	Artículo 105, fracción II
		Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero	Artículo 105, fracción III
Hidalgo	Constitución Política del Estado de Hidalgo	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo	Artículo 9 Bis
		Instituto Estatal Electoral de Hidalgo	Artículo 24, fracción III
Jalisco	Constitución Política del Estado de Jalisco	Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco	Artículo 10
		Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales de Jalisco	Artículo 9º, fracción VI
		Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco	Artículo 12, fracción IV
Estado de México	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios	Artículo 5º, fracción IV, párrafo segundo

¹⁷⁹ Agrupa en su título octavo a todos los OCAs y en su artículo 109 ordena que en cada uno se implemente un servicio civil de carrera. Figura equivalente al Servicio Profesional de Carrera en la APF establecido por el presidente Vicente Fox (que se estudiará en el capítulo 3).

		Instituto Electoral del Estado de México	Artículo 11
		Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Artículo 16
Michoacán de Ocampo ¹⁸⁰	Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo	Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán	Artículo 96
		Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Artículo 97
		Instituto Electoral de Michoacán	Artículo 98
Morelos ¹⁸¹	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística	Artículo 2º, fracción VII
		Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana	Artículo 23, fracción V
		Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos	Artículo 23-B
Nayarit	Constitución Política del Estado de Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	Artículo 7º, fracción XII, párrafo segundo
		Instituto Estatal Electoral de Nayarit	Artículo 135, apartado C
		Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit	Artículo 101, párrafo cuarto
Nuevo León ¹⁸²	Constitución Política del Estado Libre y	Comisión de Transparencia y Acceso a la	Artículo 6º, fracción V

¹⁸⁰ Agrupa en su título tercero A, capítulo I a todos los OCAs.

¹⁸¹ Agrupa en su capítulo III a todos los OCAs

¹⁸² Establece en su artículo 63, fracción XLV:
Artículo 63.- Corresponde al Congreso:

(...)

	Soberano de Nuevo León	Información del Estado de Nuevo León	
		Comisión Estatal Electoral Nuevo León	Artículo 43
		Comisión Estatal Derechos Humanos Nuevo León	Artículo 87, párrafo noveno
Oaxaca ¹⁸³	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca	Artículo 3º, fracción IV y 114, apartado A
		Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca	Artículo 114, apartado A
		Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca	Artículo 114 Ter
Puebla	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla	Instituto Electoral del Estado	Artículo 3º, fracción II
		Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla	Artículo 12, fracción VII, párrafo segundo

XLV.-

(...)

Los Municipios podrán contar con Órganos de lo Contencioso Administrativo, autónomos sin subordinación jerárquica a la autoridad municipal, con facultades plenas para el pronunciamiento de sus fallos (...)

También señala en su artículo 87, párrafo decimosegundo lo que sigue:

Artículo 87.-

(...)

La elección de Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, se ajustará a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la Ley.

Como puede verse, son inquietantes estas particularidades en la Constitución de Nuevo León, pues básicamente transgreden la inacabada teoría de los OCAs y no solo eso, lleva la tendencia creadora de OCAs al orden municipal (o por lo menos genera la confusión), atomizando aún más el ejercicio del poder hasta allá. Por lo que hace a que la elección del Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos se someta a consulta pública, se traduce en que el congreso local no tenga injerencia en ella y en cambio surja del voto popular, prácticamente, aportando otra razón para sostener que la soberanía se ejerce a través de los tres poderes tradicionales y de los OCAs.

¹⁸³ Agrupa en su título sexto a todos los OCAs.

		Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	Artículo 142
Querétaro ¹⁸⁴	Constitución Política del Estado de Querétaro	Instituto Electoral del Estado de Querétaro	Artículo 32
		Comisión Estatal de Derechos Humanos Querétaro	Artículo 33, apartado A
		Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro	Artículo 33, apartado B
Quintana Roo	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo	Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Quintana Roo	Artículo 21, párrafo tercero
		Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo	Artículo 94, párrafo segundo
		Instituto Electoral de Quintana Roo	Artículo 49, fracción II
San Luis Potosí	Constitución Política del Estado de San Luis Potosí	Comisión Estatal de Derechos Humanos San Luis Potosí	Artículo 17, fracción I
		Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	Artículo 17, fracción III, párrafo tercero
		Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí	Artículo 31
Sinaloa	Constitución Política del Estado de Sinaloa	Instituto Electoral del Estado de Sinaloa	Artículo 15, párrafo segundo
		Comisión Estatal de los Derechos Humanos Sinaloa	Artículo 77 Bis
		Comisión Estatal para el Acceso a la	Artículo 109 Bis B, párrafo cuarto

¹⁸⁴ Agrupa en su capítulo quinto a todos los OCAs.

		Información Pública Sinaloa	
Sonora	Constitución Política del Estado de Sonora	Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Artículo 2º, apartado A, fracción V
		Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Sonora	Artículo 22, párrafo tercero
Tabasco ¹⁸⁵	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Artículo 4 Bis, fracción VI
		Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco	Artículo 9º, apartado C, fracción I
Tamaulipas	Constitución Política del Estado de Tamaulipas	Instituto Electoral de Tamaulipas	Artículo 20, apartado G, fracción II
		Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas	Artículo 126
Tlaxcala ¹⁸⁶	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala	Instituto Electoral de Tlaxcala	Artículo 95
		Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala	Artículo 96
		Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala	Artículo 97
Veracruz de Ignacio de la Llave ¹⁸⁷	Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Organismo Público Local Electoral Veracruz	Artículo 66, apartado A, inciso a)
		Comisión Estatal de Derechos Humanos Veracruz	Artículo 67, fracción II

¹⁸⁵ En su capítulo III, intitulado “De las dependencias que integran el poder ejecutivo”, artículo 52, párrafo séptimo señala que “existirá una Comisión de Derechos Humanos como organismo público descentralizado”. Por lo que en este caso excepcional no se estableció un OCA relacionado con el tema.

¹⁸⁶ Agrupa en su título VIII a todos los OCAs.

¹⁸⁷ Agrupa en su capítulo VI a todos los OCAs.

		Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Artículo 67, fracción IV
Yucatán ¹⁸⁸	Constitución Política del Estado de Yucatán	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán	Artículo 16, apartado A, fracción I
		Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán	Artículo 75 Bis
Zacatecas	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas	Artículo 23
		Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Artículo 29, fracción IV
		Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	Artículo 38, fracción I

Es claro que la creatividad de los legisladores de las entidades federativas en varios ejemplos ha ido más allá de lo que ha ido la del legislador federal, por lo que de manera por demás excesiva y hasta peligrosa la autonomía constitucional se ha llevado a una diversidad de entes que no guardan relación con el tema correlativo a nivel federal, y más bien ha sido visto como una oportunidad de dar legitimidad a decisiones polémicas de los gobernadores secundadas por los congresos locales. Es así que se tienen como OCAs a órganos superiores de fiscalización, a fiscalías generales, a tribunales electorales, a tribunales de lo contencioso administrativo, a comisiones estatales para atención y protección de periodistas, entre otros. Llevando al absurdo el abuso en la utilización de esta figura y deformando a los gobiernos locales y sus debidos contrapesos, haciendo un daño muy profundo en sus estructuras. Ahora bien, lo rescatable de lo hecho por los legisladores estatales en cuanto al tratamiento de los OCAs es agruparlos finalmente, siendo que ésta se ha convertido en una de las principales críticas al desorden en la estructura de la CPEUM y uno de los principales motivos para la confusión que esta figura tiene con otras con las que guarda algunos elementos comunes. Diseñando una parte *ex profeso* en la Carta Magna para este fin, se abatiría de buena manera parte de esta polémica.

¹⁸⁸ Agrupa en su título séptimo a la categoría de los OCAs.

Como se puede ver y además se seguirá estudiando detenidamente en los siguientes capítulos, los OCAs son una figura que genera polémica entre los estudiosos del derecho constitucional y administrativo, no obstante, su presencia en nuestro sistema jurídico es cierta y clara, por lo que es trascendente conocer su funcionamiento, sus fortalezas y debilidades y, sobre todo, sus ventajas. Lo anterior con el objetivo de fortalecerlos, contribuyendo así a que su actividad sea beneficiosa para el Estado Mexicano y no al contrario.

2.2.4.4 La descentralización en sentido amplio

Después de analizar las formas que puede tomar la APF, se concluye que al fenómeno de transferencia de facultades por parte de la APF centralizada para descongestionarla y de paso hacer que haya quienes se dediquen exclusivamente al desarrollo de actividades muy específicas se le llamará descentralización en sentido amplio, encontrando que dentro de ella hay estadios muy delimitados como resultado de la ruta que han seguido diversos entes públicos hasta llegar a ser OCAs, en algunos casos estos últimos han tenido etapas previas de cuyos procesos se colige el siguiente esquema:



El anterior esquema será utilizado como un cuadro de trabajo para fines de la presente investigación, aclarando que, como se verá más adelante, en relación a la autonomía, se generará un debate sobre cuál de las dos figuras tiene mayor grado, es decir, que sea “más autónoma”: el organismo descentralizado del Estado o el OCA.

En virtud de lo anterior, el cuadro aquí presentado podrá ir evolucionando en el transcurso de esta investigación para que refleje las conclusiones de la misma al respecto.

CAPÍTULO 3

La reestructuración de la Administración Pública Federal con la irrupción del neoliberalismo

Como ya se adelantó, el presente capítulo contiene un estudio más pormenorizado de los OCAs y del por qué se sostiene que su creación y funcionamiento no es otra cosa que parte de la reingeniería de la APF, donde la descentralización del poder ha resultado fundamental (a la manera de hacer a nivel doméstico las cosas) para cumplir con ciertas exigencias políticas y económicas provenientes de instancias más allá del país. Como es bien sabido, con el sexenio del presidente Miguel de la Madrid se comenzó a gestar una nueva manera de concebir al Estado, al gobierno y, finalmente, a la APF; esto sin omitir que esta nueva visión tendría efectos importantes y directos en las entidades federativas y en una supuesta pretensión de fortalecimiento del federalismo, buscando claramente una redistribución del poder y de todas las responsabilidades que el ejercicio de éste conlleva.

No se puede negar que resulta paradójica la manera en que se intitula el presente capítulo y lo que ha sucedido en la realidad, si bien la APF ha descentralizado la toma de la totalidad de las decisiones desde el nivel central en el caso de los órganos desconcentrados, se ha desligado parcialmente de muchas y muy importantes tareas para depositarlas en el ámbito de competencia de diversos organismos públicos descentralizados y se ha desligado totalmente de otras para que sean realizadas por los OCAs. La estructura, tamaño y; consecuentemente, el costo de operación del gobierno no ha seguido lo que se entendería por una tendencia de adelgazamiento y modernización, llevando al crecimiento descomunal del gasto público en contraposición con esa reestructuración de la que se habla y que es un hecho cierto, al menos desde el punto de vista constitucional y de legislación secundaria.

Por estas razones, este capítulo sienta las bases de la conclusión del estudio histórico abordado en el primero, tomando en cuenta el último tramo de administraciones hasta llegar a la presente (a la cual se destinará el siguiente capítulo por diversas motivaciones que se esgrimirán en el mismo), el cual se ha caracterizado por el replanteamiento de la forma de administrar la cosa pública, se trata de alrededor de 30 años en los que la reconfiguración del Estado mexicano ha sido innegable y, más que eso, es posible que se trate de la más importante en la historia del México independiente. Para que esto sucediera, debieron superarse muchos años de vaivenes que abonaban a que el Estado mexicano tardara mucho tiempo en tomar una posición y un proyecto definido por

el cual transitaran sus integrantes, sin embargo, diversos factores internos y externos resultaron muy importantes para que llegara el momento en que la propia sociedad hiciera precisa la prestación de más y mejores servicios públicos por parte de las administraciones públicas de los distintos órdenes de gobierno. En virtud de lo anterior, el crecimiento de las mismas fue constante y llegó a tornarse descontrolado, lo que provocó que fuera considerado necesario desacelerarlo y en ese camino realizar las adecuaciones necesarias para atemperar los afanes de centralización de todas y cada una de las decisiones del gobierno por parte del presidente. La materialización de esta intención no ha sido fácil toda vez que en un sistema político eminentemente presidencialista el despojar de alguna facultad al gran protagonista del mismo va, incluso, en contra de la cultura de buena parte de la sociedad. Lo mismo ha pasado en los órdenes estatal y municipal, en donde el gobernador y presidente municipal (o jefe de gobierno y alcalde en el caso de la Ciudad de México) al momento de percibir que su poder se puede ver limitado en algún aspecto, generan resistencias a esos cambios (no excluyendo a buen número de agentes políticos y económicos habituados a esa manera de hacer las cosas).

Esta lucha constante, a veces hasta puede pensarse inconsciente, entre las costumbres centralizadoras y las nuevas tendencias descentralizadoras, ha provocado que en esas transiciones se generen “problemas en cuanto al origen” de los nuevos entes públicos, desvirtuándose de dicha manera muchas de las intenciones originales generadoras de su nacimiento.

Por tanto, en el presente capítulo se realizará un breve recuento de algunos de los entes cuya creación ha supuesto, al parecer, un debilitamiento del poder presidencial (siempre argumentando sus creadores que se hace para buscar una de una mayor eficiencia y eficacia en el quehacer cotidiano del poder público), haciendo una pausa en los OCAs, tomándolos como la máxima expresión de la descentralización en sentido amplio de la que ya se ha hablado y que, idealmente, se trata de organismos encargados de tareas tan específicas e importantes que de alguna manera funcionan como contrapesos de los tres poderes tradicionales y que, sin duda, llegará el momento en que exijan el replanteamiento de la teoría de la división de poderes tradicional ya que ciertamente ésta se ha visto seriamente cuestionada y afectada con hechos manifiestos que de manera por demás clara dan fe de ese cuestionamiento y afectación.

Por razones metodológicas, la división del presente capítulo se llevará a cabo (a diferencia del Capítulo 1) por sexenios, entre otras cosas porque es importante analizar con mayor detalle lo hecho por cada uno de los presidentes que iniciaron la etapa de reestructuración de la APF, esto con excepción del primero que es en el

que se realiza una breve explicación del neoliberalismo y la razón de su establecimiento y permanencia en México, y las consecuencias de esto en el tema que ocupa.

3.1 La reestructuración de la APF: la redistribución del poder (1982 - 2012)

3.1.1 El neoliberalismo, su establecimiento en México y sus exigencias

“Al finalizar la década de los setentas y el inicio de la de los años ochenta, mientras en México se debate sobre el fin del modelo de desarrollo hacia adentro y la necesidad de abrir la economía hacia el entorno internacional, en diversos países del mundo se observa el ascenso de los partidos políticos conservadores en la conducción gubernamental: en 1979 llegan al poder en Gran Bretaña, en 1980 a Estados Unidos, en 1982 a Alemania, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, en 1983 están en Francia; se trata de una especie de revolución conservadora liberal, no de una fugaz, o periódica alternancia entre partidos de izquierda y derecha, es un giro significativo en cuanto a la visión sobre el papel del Estado en la vida económica y social”.¹⁸⁹

Una de las principales características del gobierno mexicano hasta esas fechas era que se trataba de un gobierno altamente centralizador en el aspecto político, la magnitud del gran aparato con el que contaba y la falta de contrapesos reales brindaba la posibilidad de que esta característica se mantuviera intocada prácticamente.

Otro de los principales rasgos era la gran carga financiera que tenía debido a sus excesos y a una administración excluida del sistema financiero internacional por razón de los primeros, el alto grado de influencia que tenía como protagonista de los procesos económicos de México hacían que la Comunidad Internacional viera con escepticismo el potencial económico y financiero del país.

Con relación a la aseveración de que este es el momento en que hace su aparición el neoliberalismo en el Estado mexicano, merece la pena realizar un acotamiento en el análisis de lo que es a grandes rasgos el neoliberalismo, por lo que resulta de mucha utilidad el artículo de María Eugenia Romero Sotelo¹⁹⁰ en el cual sostiene la hipótesis de que esta corriente fue introducida a México por parte de su élite económica con el fin de crear un proyecto alternativo al imperante a partir de la Revolución Mexicana y del establecimiento del Estado como el gran promotor del

¹⁸⁹ RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 360.

¹⁹⁰ ROMERO SOTELO, María Eugenia (2011, sep./dic.), *Las raíces de la ortodoxia en México*, Economía UNAM, vol. 8, núm. 24, págs. 23 – 50.

desarrollo en el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas. Esta irrupción de una nueva corriente de pensamiento económico se dio a partir de 1920 teniendo como principal promotora a la Escuela Austriaca, como protagonistas a Friedrich von Hayek y Ludwig von Mises, y como exponentes nacionales a Luis Montes de Oca y Miguel Palacios Macedo.

Sobre Mises debe decirse que “posiblemente influenciado por su amigo Max Weber, desarrolló un análisis de la administración pública a partir de lo que juzgó que le era inherente, es decir: la aplicación de las ordenanzas y los reglamentos. Problema que asumió como propio de la exigencia de la especialización, la cual deriva en la labor ejecutiva del funcionario, porque ni en el ámbito administrativo deja de regir el sacrosanto principio de la división del trabajo formulada por Adam Smith”.¹⁹¹ Por tal razón, para Mises la labor del servidor público debe verse en todo momento limitada por el marco normativo, conducta que de alguna manera hace alcanzable el hecho de que el poder público sirva para garantizar la protección de los valores enarbolados por el liberalismo; además, la influencia de Adam Smith en este pensamiento hace que se crea idónea la división del trabajo, en el caso específico, la división del poder para evitar que llegue a presentarse una gran concentración del mismo en pocas manos que lleven a éstas a desear ejercerlo por encima de las libertades de la sociedad a la cual deben servir; igualmente, se busca que con esta división exista cada vez más una mayor especialización por parte de quienes llevan a cabo tareas públicas.¹⁹²

Por lo que hace a Hayek, éste “explica que el Estado de derecho reposa en la labor asignada al guardián de la ley y de sus principios individualistas, que no es otra cosa que la administración pública. Pero existe la paradoja de que, contra ella y contra la tendencia a la expansión y al incremento de actividades, los derechos fundamentales fueron diseñados como su dique. De aquí la necesidad de una distinción de tareas nítida y sin ambigüedades, así como de un cuerpo de normas concretas que guíe y delimite la actuación de la administración pública. De allí emana asimismo la jurisdicción administrativa que actúa con plena independencia y se ocupa sólo de cuestiones legales, para asumir un control judicial completo sobre toda la acción administrativa. La creación de un sistema de tribunales administrativos independientes es la piedra que coronó el edificio del Estado de derecho y la perfección definitiva del imperio de la ley”.¹⁹³ Además de lo sostenido por Mises en relación con el cumplimiento del marco normativo, Hayek adiciona

¹⁹¹ GUERRERO, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 136.

¹⁹² Lo anterior obliga a realizar una reflexión sobre la realidad actual y percatarse de que la división del trabajo (en este caso del poder) es una realidad creciente en el México actual, la creación de entes públicos cada vez más especializados dotados de amplios márgenes de acción son prueba plena de esto.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 137.

elementos como son los derechos fundamentales, la regulación normativa de ámbitos competenciales y la jurisdicción administrativa.

Así, se tiene como algunos de los principales postulados de Mises y Hayek para el funcionamiento de la administración pública los siguientes:¹⁹⁴

1. La administración pública debe ser garante de la protección de aspectos como la vida, la libertad y la propiedad privada.
2. La acción de la administración pública debe ser apegada a las normas.
3. Los derechos fundamentales son contrapesos que limitan los afanes expansionistas de la administración pública.
4. La administración pública necesita un cuerpo de normas que delimite su actuación.
5. La acción administrativa debe ser sometida a un control judicial a partir de la creación de tribunales administrativos independientes.

Finalmente, a manera de dejar claro lo sostenido principalmente por Mises, se tiene que éste diferencia al pensamiento gerencial del pensamiento burocrático identificando al primero con el capitalismo y al segundo con el socialismo. En una organización burocrática no se contrastan los costos y los resultados como sí se hace en una organización comercial; por tal razón en la burocracia normalmente existen gastos innecesarios, mientras que los desembolsos perentorios se dejan de efectuar.¹⁹⁵

Es de esta manera que el Estado neoliberal se trata de un modelo opuesto diametralmente al Estado imperialista en razón de que en el primero lo único que se le exige al funcionario público es un respeto irrestricto de la norma basado en la persecución de la justicia, es decir, no se busca que haya personas facultadas para dar órdenes de manera vertical y autoritaria, simplemente se precisa de agentes con la más básica de las prudencias para respetar lo establecido normativamente, es aquí donde el legislador y el juez cobran una gran relevancia, en detrimento de las características plenipotenciarias del integrante de la administración pública. “Lo que caracteriza al pensamiento liberal es el imperativo de reducir los poderes y las

¹⁹⁴ Resulta inevitable reflexionar sobre la realidad de la aplicación de estos en el sistema político y administrativo actual, la fragmentación del ejercicio del poder y la creación de órganos dedicados principalmente a su control son hechos reveladores que demuestran que estas ideas permearon de manera notable en México.

¹⁹⁵ Como se verá en las siguientes páginas, el gobierno mexicano comenzó, bajo este criterio, a asimilarse como una empresa privada dado que comenzó a funcionar tomando en cuenta sus costos y resultados. No es pequeño el detalle de que las distintas unidades administrativas comenzaran a reportar sus resultados y estos fueran contrastados con sus costos, dependiendo de esta conclusión los recursos que recibirían, en buena parte. *Cfr, Ibidem*, pp. 139-141.

funciones de la autoridad estatal para aumentar el espacio de las libertades individuales pero independientemente de quién sea el titular del poder político”.¹⁹⁶

Un elemento importante para que esta corriente de pensamiento llegara a México fue que importantes empresarios la hicieron posible financieramente, entre ellos destacaron Raúl Baillères y Aníbal de Iturbide, siendo el primero el fundador de una familia destacada en el ámbito empresarial hasta estos días y el segundo un banquero caracterizado por su desacuerdo con el manejo de la política económica y monetaria en México.

Como efecto importante de la convergencia de pensadores, intérpretes y financiadores se crearon instituciones con el claro propósito de contrarrestar los principios nacionalistas primordialmente inculcados en lugares como la Escuela de Economía de la UNAM, tornándose el Instituto Tecnológico de México como la piedra angular de dicho proyecto. Por tales razones, las principales características del modelo cardenista (influido claramente por John Maynard Keynes) como lo eran el papel activo del Estado en la economía, el proteccionismo, el otorgamiento de estímulos fiscales y la dotación de infraestructura fueron severamente criticados (y posteriormente, como se verá, contrarrestados), es decir, la intervención estatal como mecanismo de ajuste del mercado encontraría una fuerte oposición en este proyecto alternativo del que habla Romero Sotelo, basado principalmente en el liberalismo, en el *laissez – faire laissez – passer*. Esta nueva corriente fue también conocida como la Escuela de Chicago y tiene a Milton Friedman y a Arnold Harberger como importantes exponentes, propone la vuelta de gran parte de lo ya revelado años atrás, con la Escuela Austriaca, por ejemplo.

Como apunte al margen, es importante decir que la principal escuela de este proyecto alternativo durante un tiempo considerable se encontró limitada al no contar con la autonomía que le permitiría elaborar libremente sus planes de estudio, no obstante, fue en 1963 cuando obtuvo esa naturaleza y a partir de ahí existe el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM),¹⁹⁷ escuela que a la postre contaría con distinguidos egresados encajados en los más altos niveles de la APF y que, consecuentemente, serían los ejecutores de buena parte de las decisiones fundamentales del gobierno mexicano, siendo considerados los grandes precursores del neoliberalismo que sentaría sus bases en la APF a partir del sexenio del presidente De la Madrid.

¹⁹⁶ SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2006, p. 83.

¹⁹⁷ <http://www.itam.mx/es/acerca/historia/historia.php>. Consultada el 23 de febrero de 2015 a las 19:30 horas.

3.1.2 Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988)

Fue hasta este momento que el Estado de bienestar¹⁹⁸ estuvo presente en México. El papel intervencionista del Estado fue atacado frontalmente y señalado como el causante de la crisis económica y fiscal de los años setenta. Con el argumento de que durante el Estado de bienestar el sector público había creado una excesiva burocracia que encarecía los costos y dilataba los tiempos de realización y provisión de bienes y servicios, el diseño de las políticas económicas fue dictado por los grandes bloques económico-nacionales. El nuevo liberalismo postula que cada problema personal no requiere necesariamente de un tratamiento institucional.¹⁹⁹

Lo anterior mediante la adopción de esta serie de medidas conocidas hoy como el Consenso de Washington: reforma del Estado, combate a la pobreza, readecuación de la política fiscal, monetaria, comercial, y del mercado laboral, principalmente. “Los ideólogos del Consenso de Washington estructuraron primero el armazón ideológico, luego vinieron la desregulación y la apertura de los mercados, que se fueron dando paulatinamente en la práctica a través de los planes de estabilización que el FMI imponía a los países después de la crisis de devaluación de sus respectivas monedas”.²⁰⁰

Con el sexenio del presidente Miguel De la Madrid se iniciaría la etapa a la que ya se ha hecho alusión y que supuso un cambio en la manera de concebir a la APF. Desde el inicio de su administración se encontró con una situación económica muy complicada ya que la condición de las finanzas públicas era desastrosa, su experiencia como Secretario de Programación y Presupuesto en la administración de su predecesor indudablemente influyeron en su estilo de llevar el rumbo del país.

Es así que al encontrarse el presidente De la Madrid con un aparato ineficaz e ineficiente, con altos niveles de corrupción y con un estilo estancado para afrontar los nuevos retos que supone gobernar un país con las particularidades como con las que cuenta México, desde el principio de su sexenio dio visos de tener la intención de realizar cambios profundos. En este caso, la economía y el prestigio del país en el exterior jugarían un rol protagónico en la proyección que hacia futuro tendría. Lo anterior, aunado a la forma de ver las cosas del presidente De la Madrid constituirían las principales razones para básicamente dos efectos: la descentralización y la desregulación, en el primer caso del poder y en el segundo

¹⁹⁸ Bajo sus postulados se cobijaban los principios de la política económica keynesiana y los de la seguridad social.

¹⁹⁹ Cfr. RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, op. cit., pp. 361-364.

²⁰⁰ ANDRÉS LÓPEZ, José, *¿Libertad o libre mercado? Del Consenso de Washington a Vargas Llosa y las fundaciones neoliberales*, México, Editorial Lectorum, 2012, pp. 153 y 154.

de la economía. La promoción de la democracia y del capitalismo haría acto de presencia en un momento muy importante para las definiciones que estaban por venir, mucho más en un país con históricos matices dictatoriales y una presencia fundamental del gobierno en las decisiones económicas (por lo cual acostumbraban llamarle “economía mixta”). Así, el neoliberalismo se encontraba presente en el más alto nivel del gobierno mexicano.

Ahora bien, como ya se ha sostenido, al inicio de esa administración la crisis política y económica del país era honda y las demandas sociales se encontraban en franco incremento. Dicha situación y el arribo de funcionarios públicos formados en instituciones con claras tendencias liberalistas constituyeron la fórmula perfecta para replantearse la forma y finalidad de ejercer el poder público desde sus cimientos. Llegaba el proyecto que marcaría un claro distanciamiento con lo creído y hecho hasta el momento, en palabras del propio jefe del ejecutivo, el “cambio de rumbo”. El investigador Sergio Aguayo lo sintetiza señalando que “Miguel De la Madrid enfrentó las consecuencias del manejo frívolo de la economía, del robustecimiento de fuerzas que se iban independizando de los controles presidenciales y de un entorno internacional conflictivo. En su discurso de toma de posesión se comprometió con la democratización y la renovación moral”.²⁰¹ Tal renovación moral implicaba “en primer lugar, una aceptación tácita, y a veces explícita, de que las prácticas que se trata de corregir eran cosa común. En segundo lugar, la renovación propuesta ha creado expectativas en dos sentidos: por un lado, crea un compromiso que el nuevo régimen puede encontrar difícil de cumplir cabalmente en el corto plazo y, por otro lado, genera una amplia expectativa de castigo a funcionarios corruptos de administraciones anteriores”.²⁰²

Es así que después de realizar algunas importantes reformas constitucionales recién asumido el cargo, el presidente De la Madrid se dio a la tarea de reformar la estructura orgánica de la APF, dicha transformación tuvo en todo momento como una de sus motivaciones la atención a un proceso presupuestal y programático (situación que recuerda la idea de Mises de asimilar a la APF con una empresa privada). Por otra parte, las exposiciones de motivos que darían lugar a la redistribución de competencias de la APF fueron claras al anotar que al igual que las competencias, teóricamente habría una redistribución de los recursos de manera que quien sumara atribuciones también se viera fortalecida con los recursos que en la dependencia original se utilizaban para tal fin, logrando de esta manera no incrementar el gasto y evitar la duplicidad de funciones, produciendo esta situación

²⁰¹ AGUAYO QUEZADA, Sergio, *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, México, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, 2010, p. 293.

²⁰² <http://www.mmh.org.mx/nav/node/8>. Consultada el 25 de febrero de 2015 a las 14:08 horas.

en algunos casos cambios en la denominación de algunas dependencias.²⁰³ Igualmente se dio prioridad a la firma de convenios de coordinación con las entidades federativas, buscando una participación más activa de las entidades federativas y municipios en el desarrollo nacional. Finalmente, la LOAPF sufrió modificaciones publicadas en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1982, quedando establecidas 19 dependencias:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4. Secretaría de Defensa Nacional.
5. Secretaría de Marina.
6. Secretaría de Programación y Presupuesto.
7. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
8. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
9. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
10. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
12. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
13. Secretaría de Educación Pública.
14. Secretaría de Salubridad y Asistencia.
15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
16. Secretaría de la Reforma Agraria.
17. Secretaría de Turismo.
18. Secretaría de Pesca.
19. Departamento del Distrito Federal.

Aunque no se trató de la creación de una nueva dependencia de la APF, se debe hacer especial mención de la creación del siguiente ente, pues se trata de uno que posteriormente sería dotado de autonomía y que por tanto es de muy especial relevancia para los fines que persigue la presente investigación.

3.1.2.1 Creación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).-

Con posterioridad a dicha reforma, específicamente el 25 de enero de 1983, se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, si

²⁰³ Viene a la mente el fenómeno suscitado con el crecimiento de los órganos constitucionales, en el cual a estos en muchos casos les son transferidas competencias gestionadas anteriormente por alguna dependencia, sin embargo, también en buena cantidad de casos esa dependencia que con anterioridad llevaba a cabo dicha tarea mantenía intocada su estructura y los recursos asignados, generándose así la necesidad de crear estructuras nuevas y muy onerosas.

bien esto no es lo que se pretende subrayar, sí lo es el hecho de que en virtud de lo anterior se creó un nuevo órgano desconcentrado con el que se pretendería contar con datos estadísticos claros sobre diversos temas que hasta el momento se encontraban dispersos por varias dependencias y entidades de la APF y sin el rigor técnico indispensable para su utilización y que, además, se precisaba tenerlos sistematizados para responder de mejor manera a las necesidades que llegaban desde el extranjero y también desde el interior: el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Ahí se detalló a lo largo de los artículos 33 y 34 de dicho reglamento que el INEGI tendría atribuciones en materia de estadística, de geografía, de información y de informática; contando para el ejercicio de esas atribuciones con las direcciones generales de Estadística, de Geografía, de Integración y Análisis de la Información, y de Política Informática.

3.1.2.2 Firma de Cartas de Intención

Como dato relevante, es importante aclarar que poco antes de asumir como presidente, Miguel De la Madrid firmó una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), situación que ya había sucedido pero que a partir de ahora se volvería una práctica recurrente y cada vez más radical. De acuerdo con Carlos Fernández Vega, José López Portillo puso en ejecución el primer programa de ajuste con el FMI, por medio del cual se pretendía, entre otras cosas, corregir las causas del desequilibrio económico y reestablecer un proceso sano de crecimiento. El mismo periodista sostiene que el presidente De la Madrid firmó la carta de intención que se refiere al principio del párrafo, con el objetivo de recuperar el nivel sostenido de crecimiento de la economía y el empleo, reducir la tasa inflacionaria, mejorar el desequilibrio externo y sanear las finanzas públicas.²⁰⁴ Como es claro, el FMI ya enarbolaba en esos momentos la doctrina neoliberal y consciente del poder persuasivo que tenía comenzó a promover lo que llamó las “políticas de ajuste estructural”, esto eran recomendaciones que los gobiernos debían seguir para tener acceso al crédito. Una de las maneras de comprometerse de esos gobiernos eran las cartas de intención. Es a partir de ese momento en el que el gobierno de que se trate se encuentra sujeto a los designios de este organismo internacional, quien lo fiscalizará y asesorará.

La carta de intención fue suscrita por el director del Banco de México y el secretario de Hacienda y Crédito Público, a continuación se transcriben algunos puntos que se consideran importantes para el tema que se trata:²⁰⁵

²⁰⁴ FERNÁNDEZ VEGA, Carlos, *México SA*, La Jornada, 1º de abril de 2009.

²⁰⁵ <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/665/11/RCE10.pdf>. Consultada el 27 de febrero de 2015 a las 19:34 horas.

18. El programa de ajuste buscará elevar el ahorro interno, tanto público como privado. Con este esfuerzo se racionalizará el gasto del sector público, y se aumentarán y reestructurarán sus ingresos, mediante medidas tributarias y de precios y tarifas de las entidades paraestatales. El saneamiento de las finanzas públicas permitirá fortalecer el papel rector del Estado dentro del marco de economía mixta que prevalece en México. Todo ello bajo un criterio de equidad social y de protección a los grupos de población de menores ingresos.

20. Como se señaló, con objeto de alcanzar las metas propuestas de corrección del déficit del sector público, se han venido instrumentando medidas de ingresos, particularmente en el renglón de precios y tarifas, y de racionalización del gasto. Las metas de 1983 requerirán un importante avance en este sentido; por lo que hace a los ingresos destaca la necesidad de continuar revisando los precios y tarifas que han quedado rezagados en forma significativa ante el aceleramiento de la inflación. Ello permitirá una mejora sustancial en las finanzas de las entidades del sector público, junto con programas de revisión en el gasto corriente. Estas medidas se hacen indispensables para dar base firme al crecimiento de los sectores estratégicos que cubren dichas empresas, disminuyendo su endeudamiento o la necesidad de subsidios de parte del Gobierno federal. El criterio fundamental para la revisión de los precios y tarifas será la equidad de los impactos distributivos de las modificaciones.

22. Por lo que respecta al gasto, las medidas de racionalización y ajuste que se han tomado, y las que en el futuro se adopten, tendrán su reflejo en el monto y composición del presupuesto de 1983. Asimismo, se continuará con la revisión de las principales partidas presupuestales, sin que ello implique descuidarla atención a las necesidades básicas. En particular, se revisarán los programas de inversión no prioritarios y los gastos corrientes vinculados a ellos.

27. En apoyo del programa de política económica delineado en párrafos anteriores, el Gobierno mexicano solicita, por medio de la presente, acceso a los recursos financieros del Fondo Monetario Internacional a que tenga derecho dentro de un programa de apoyo financiero externo más amplio que permita cubrir los requerimientos de divisas del país. Dentro de este programa, el apoyo del Fondo Monetario Internacional sería por el equivalente a 450% de la cuota de México en ese organismo, bajo el primer tramo de crédito y en el marco de un Acuerdo de Facilidad Ampliada por un lapso de tres años.

28. Las autoridades de México consideran que las políticas y medidas descritas en esta carta, son adecuadas para alcanzar los objetivos del programa, pero en caso necesario tomarán medidas adicionales para alcanzar esos objetivos. Durante el período del Acuerdo, las autoridades financieras de México y el Fondo Monetario Internacional celebrarán consultas periódicas de acuerdo con las políticas establecidas sobre tales consultas, para examinar el progreso que se realice en la instrumentación del programa y en el cumplimiento de sus objetivos.

Como se puede ver, esta carta constituye el compromiso firme de reestructurar a la administración pública, reestructuración que se puede adelantar fue tímida en un principio, sin embargo, una parte de la materialización de los compromisos asumidos se vio reflejada en el lanzamiento del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

A pesar de los compromisos contraídos a través de diversos documentos firmados con el exterior con sus réplicas en el interior, las medidas tomadas no fueron suficientes para cumplir con las expectativas de los organismos internacionales, por lo que el acceso a fondos se tornó gradualmente más difícil.

Como consecuencia de lo anterior, “el 19 de septiembre de 1985 también hubo una sacudida financiera. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional informaron que México no recibiría un préstamo indispensable para mantener las finanzas nacionales”.²⁰⁶ Es así que se suscribió en 1986 otra carta de intención, teniendo como puntos relevantes los siguientes:

1. México experimentó severos problemas económicos durante 1981 y 1982. A finales de 1982, el Gobierno mexicano instrumentó un amplio programa de ajuste cuyos objetivos eran la restauración de la estabilidad financiera así como un crecimiento económico sostenido. Dicho programa fue respaldado por la comunidad financiera internacional y el Fondo Monetario Internacional mediante un convenio de facilidad ampliada que cubrió el período de 1983 a 1985. Con ese programa la economía mexicana logró avances importantes en 1983 y 1984. A pesar de la contracción económica registrada durante el segundo semestre de 1982 y el primero de 1983, se logró mantener el nivel de empleo. La actividad económica empezó a repuntar en el segundo semestre de 1983 como respuesta a las medidas adoptadas, fortaleciéndose la recuperación en 1984 y el primer semestre de 1985. La inflación se redujo después de 1982; no obstante, su nivel permaneció elevado. El déficit del sector público se redujo su parte, la balanza de pagos se fortaleció de manera significativa.

2. En el último trimestre de 1984 aparecieron dificultades para continuar con la instrumentación del programa y éstas se tornaron más pronunciadas durante el primer semestre de 1985. El repunte en la actividad económica privada, aunado a algunas desviaciones en las finanzas públicas, debidas en parte a pagos de intereses superiores a los programados, así como a la falta de financiamiento externo, provocaron presiones en los precios y en la balanza de pagos. Además, durante 1985 el país tuvo que hacer frente al impacto de la baja en los mercados petroleros internacionales así como a los terremotos de septiembre, por lo que los requerimientos de financiamiento del sector público aumentaron, trayendo como consecuencia una reducción en el crédito disponible para el sector privado hacia finales del año, que ocasionó efectos adversos en la inversión privada que había ayudado a la recuperación de 1984 y que se había mantenido fuerte durante la primera parte de 1985. Asimismo, la política cambiaria no fue suficientemente activa para prevenir un deterioro de la balanza de pagos; sin embargo, mediante un ajuste severo en julio de 1985, acompañado de una mayor flexibilidad en el manejo de tipo del cambio controlado, se pudo detener el debilitamiento de las cuentas externas hacia finales de año.

3. El presupuesto para 1986 se elaboró con la idea de introducir medidas correctivas adicionales al déficit del sector público y para compensar las desviaciones de 1985, así como para consolidar los logros realizados hacia el fortalecimiento de la balanza de pagos,

²⁰⁶ AGUAYO QUEZADA, Sergio, *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, op. cit., p. 308.

la reducción de la inflación y la racionalización del sector público; sin embargo, a principios de 1986, y debido a la brusca caída de los precios internacionales del petróleo, la economía se vio fuertemente afectada y en consecuencia se redujo el ingreso nacional, los ingresos por exportaciones y en general los ingresos del sector público por aproximadamente 6.5% del PIB sobre una base anual. Como resultado se propició una presión adicional sobre la balanza de pagos y los precios internos aun cuando se ejercieron políticas restrictivas de crédito y la depreciación del tipo de cambio, lo que permitió el incremento de las exportaciones no petroleras. Por su parte, la producción dio muestras de fuerte contracción.

4. El Gobierno mexicano ha adoptado un nuevo programa económico orientado al crecimiento y a las reformas estructurales, con el fin de atacar el deterioro de la situación económica. Con base en este programa, el cual se describe más adelante, el Gobierno mexicano requiere utilizar los recursos financieros del Fondo Monetario Internacional por el equivalente de 1 400 millones de DEC a través de un convenio de crédito contingente con duración de 18 meses.

Resulta por demás útil y descriptivo de la realidad que se vivía el contenido de esta carta, la voluntad de realizar transformaciones más profundas queda patente al momento de manejar ya el término “reformas estructurales” (de las cuales se sigue escuchando hasta estos días).

“Cuando el gobierno firmó la carta de intención con el FMI en julio de 1986, contrajo varias obligaciones. Además de las consabidas de reducir el déficit público y ser flexible con las tasas de interés, se obligó a liberalizar el comercio exterior y efectuar la apertura de la economía”.²⁰⁷

Ahora bien, en este momento se convierte en algo muy útil hacer un pequeño alto en el camino y realizar un acotamiento relacionado con la naturaleza del poder y la conversión que, en el caso mexicano, a partir de esta administración tendría. Hasta el sexenio anterior, prácticamente ninguna persona dudaba del poder *cuasi* ilimitado que ejercía el jefe del ejecutivo, sin embargo, con el presidente De la Madrid iniciaría una nueva manera para obtener, ejercer, mantener y perder el poder. Es a partir de este momento en que el poder se transformaría en algo más complejo. Para entender este fenómeno, es muy interesante la afirmación sostenida por Moisés Naím, quien es muy certero al afirmar que “los poderosos tienen cada vez más limitaciones para ejercer el poder que sin duda poseen”.²⁰⁸ De igual manera, conceptualiza al poder como “la capacidad de dirigir o impedir las acciones actuales o futuras de otros grupos e individuos. O, dicho de otra forma, el poder es

²⁰⁷ MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000, op. cit.*, p. 251.

²⁰⁸ NAÍM, Moisés, *El fin del poder. Empresas que se hunden, militares derrotados, papas que renuncian y gobiernos impotentes: como el poder ya no es lo que era*, México, Editorial Debate, 2014, p. 15.

aquello con lo que logramos que otros tengan conductas que, de otro modo, no habrían adoptado”.²⁰⁹

Retomando el hilo respecto del estado guardado por la APF en ese momento se puede decir que como consecuencia de las dificultades macroeconómicas, en la segunda mitad del sexenio del presidente De la Madrid los cambios se tornaron más contundentes con la finalidad de cumplir con los compromisos internacionales, y aunque no es tema de esta investigación debe decirse que la APF paraestatal sufrió una reducción muy considerable.²¹⁰

“La centralización de competencias había llegado a tal grado, después de numerosas reformas constitucionales hechas desde 1921, por las que se fueron trasladando competencias de las entidades federativas al Gobierno federal, que se hizo inaplazable un giro en sentido contrario, de ahí que el ejecutivo federal reconoció la necesidad de iniciar un proceso en sentido inverso, de descentralizar y desconcentrar la vida institucional. Para ello se actuó en dos vertientes: por un lado, en cuanto a las relaciones intergubernamentales entre federación, estados y municipios, se decidió reconocerle a estos últimos personalidad jurídica, así como ciertas competencias básicas, a fin de dar mayor capacidad a los ayuntamientos”.²¹¹

Además de lo relativo al municipio, se inició con la nueva tendencia de transferir a los estados algunas de las tareas realizadas hasta el momento por el gobierno federal, sobre todo, en materia de educación y salud. Para mayor entendimiento, resulta interesante conocer parte del contenido de los decretos de 8 de agosto de 1983 y de 30 de agosto del mismo año, que básicamente comienzan con la celebración de acuerdos de coordinación en el primero de ellos para llevar a cabo una descentralización educativa y, en el segundo, la descentralización de los servicios de salud.

Por cuanto hace a la estructura orgánica de la APF centralizada, la misma prácticamente permaneció sin cambio alguno en cuanto al número de

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 38.

²¹⁰ La desincorporación de empresas públicas fue uno de los rasgos centrales del cambio de modelo económico, que pasó de una excesiva participación del Estado en la economía, a una mucho más moderada, fincada en la rectoría económica, más que en la participación directa en la producción, que era demasiado amplia; el gobierno había llegado al extremo de operar, por ejemplo, una fábrica de bicicletas, cines y teatros. La política de desincorporación de empresas públicas redujo su número de 1,155 en 1982 a 952 el año siguiente, con el criterio constitucional de que el Estado conservara únicamente las empresas estratégicas y prioritarias. Al final del sexenio ya eran solamente 412. http://www.mmh.org.mx/politica_eco.php. Consultada el 27 de febrero de 2015 a las 21:05 horas.

²¹¹ RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, op. cit., p. 371.

dependencias, no obstante, la denominación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia cambió para desde entonces ser la Secretaría de Salud.

En conclusión, en la administración del presidente De la Madrid se dejó atrás la importante y extensa etapa de reformas administrativas para dar paso a la etapa de la modernización administrativa.

3.1.3 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

En el sexenio del presidente Salinas se continuó con la inercia de la descentralización y desregulación iniciada en el sexenio anterior, pero no solo eso, dicha tendencia cobró mayor fuerza. Puede considerarse a este sexenio como uno de tipo reformador, pues hubo una gran cantidad de cambios que no se limitaron al tema que se estudia, se ejecutaron reformas de tal trascendencia y profundidad que puede considerarse que la ideología defendida de manera férrea desde el nacimiento de la Constitución de 1917 quedó trastocada, entrando de lleno una nueva concepción que de acuerdo con sus promotores generaría una integración absoluta de México al mundo.

Las anteriores transformaciones respondieron en un primer término a la ya mencionada inercia arrastrada desde el gobierno del presidente De la Madrid, por otra parte, existen voces que sostienen que otra de las causas para dicha reforma del Estado era la necesidad de legitimarse que tenía el presidente Salinas, esto debido a haber llegado a ser primer mandatario del país como resultado de una elección por demás cuestionada, generando una crisis política que aunada a la crisis económica del momento fungieron como caldo de cultivo para el crecimiento de un rechazo claro proveniente de buena parte de la sociedad, incluso dentro del Partido Revolucionario Institucional (con todo y su disciplina característica) la fractura fue clara desde que fue seleccionado como candidato presidencial.

El presidente Salinas “enfaticó la necesidad de modernizar la vida nacional a través de la reforma del Estado, para lo cual propuso tres acuerdos nacionales en los ámbitos económico, para la recuperación económica y la estabilidad; político, para la ampliación de la vida democrática; y social, para el mejoramiento productivo del bienestar popular”.²¹²

Resulta interesante percatarse de que los tres acuerdos anteriores tuvieron su efecto en la reconfiguración que sufrió la APF a lo largo del sexenio, pudiendo adelantar

²¹² *Ibidem*, p. 393.

que el replanteamiento de los ámbitos económico, político y social resultaba indispensable para la (casi obligada) irrupción definitiva del país como protagonista dentro de la Comunidad Internacional e, igualmente, era necesario desde el punto de vista de la estabilidad interna, el modelo anterior y su choque frontal con las nuevas ideas arrojaban señales de un claro agotamiento del primero (derivado de una estrategia clara para lograrlo), no abonando esto a la estabilidad interna deseable. Sin embargo, para el éxito de esta reconfiguración era insuficiente el discurso, por lo que tuvo su reflejo claro en la reingeniería institucional que a partir del momento tendría el Estado mexicano. Se debe hacer claro énfasis en que la necesidad de estos cambios hacia el exterior y el interior del país se creó debido a que los mismos factores de poder externos e internos orillaron al país a hacerlo, además de que la posición de éste era de una clara desventaja en cualquier negociación de gran escala.

Dichas modificaciones al modelo prevaleciente hasta el momento desembocaron en procesos de privatización y en una “apertura” al exterior que sin duda afectaron de manera clara y negativa al presidencialismo tradicional, el surgimiento de un mayor número de factores reales de poder invariablemente acarrearía mayores cuestionamientos al poder ejercido por una sola persona. Igualmente, el horizonte electoral habría de ampliarse con el nacimiento de nuevas opciones políticas, la oposición logró unirse y materializar su organización a través de la institucionalización de su ideología y estructuras, surgieron nuevos partidos políticos y los ya existentes se fortalecieron, ampliando el abanico de opciones para el electorado.

Es decir, es en ese sexenio en el cual las transformaciones políticas y económicas toman tal fuerza que una vez modificadas la Constitución y una importante cantidad de leyes secundarias se puede considerar (tal como lo planteó el presidente Salinas) que se lograría una verdadera reforma del Estado. La democracia y el capitalismo (perseguido a través de un sinnúmero de maneras) se volverían conceptos presentes en el discurso, discurso que encontraría su materialización a través de las famosas “reformas estructurales”.

Sin duda alguna, este periodo de gobierno es fundamental para comprender el tema que atañe a esta investigación. Las modificaciones al modelo tradicional seguramente pasarían por cambios radicales a la estructura de la APF, el adelgazamiento de la misma y su escisión en diversos entes parecían inminentes; en esos años como en los actuales, la modernización se convertiría en un sinónimo del debilitamiento y reducción de las estructuras tradicionales del poder, no siendo la estructura orgánica de la APF la excepción. Precisamente a esto se debe el título de la presente investigación, pues se sostiene que buena parte de la actual

configuración del poder público mexicano se encontraba originalmente dentro del ámbito de la APF, contando posteriormente con órganos escindidos de alguna manera, pero que sin lugar a dudas sus raíces se encontraron en algún momento dentro del poder ejecutivo, en específico, en el interior de la APF.

A la par de los compromisos asumidos por la administración a través de los tres grandes acuerdos nacionales arriba mencionados (político, económico y social), se llevarían a cabo reformas y estrategias de comunicación social dirigidas a preparar institucional e ideológicamente a México para su recepción (y que cabe decir fueron muy exitosas); además, a lo largo del sexenio se presentarían cambios en la estructura orgánica de la APF para poder implementar lo anterior. Entre otras cosas, se desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto arguyendo principalmente que la “manera programática” de ejecutar las políticas públicas ya era una realidad, transfiriendo las facultades de ésta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, volviendo de alguna manera a los fundamentos. También se creó la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, donde se armonizarían los esfuerzos de las dependencias y entidades de la APF. Asimismo, como medida fundamental para llevar a buen puerto uno de los ejes rectores de la administración del presidente Salinas, se crearía la Secretaría de Desarrollo Social, la cual se constituiría como la principal manera de canalizar los recursos destinados “al mejoramiento productivo del bienestar popular”; para lo anterior sería fundamental un programa previamente creado y que englobaría diversas medidas que tenían como principal finalidad la reducción significativa de la pobreza: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Para explicar la vertiente institucional de los dos aspectos que se han analizado (político [democracia] y económico), se tomará como base el orden cronológico en que se presentaron las transformaciones institucionales para su ejecución, resultando de la siguiente manera:

3.1.3.1 Ámbito económico

Esta administración se distinguió principalmente por cumplir en la medida de lo posible con las políticas que “sugerían” los manuales de organismos internacionales como el FMI y el BM. Obviamente, lo anterior implicó un avance más acelerado en la desregulación de la economía iniciada en años anteriores, la firme voluntad de reducir el déficit, una mayor integración de los procesos económicos internos con el exterior, el diseño conjunto con otros países de esquemas de integración que generara que ese conjunto se volviera más competitivo, la privatización de empresas pertenecientes originalmente al Estado mexicano, etc. “Aparte de la disciplina financiera y el combate a la inflación, las acciones del gobierno del presidente Salinas

se orientaron a tres puntos fundamentales: una nueva negociación de la deuda externa (que fue el punto nodal para darle espacio presupuestal a los programas sociales), la privatización a fondo del sector paraestatal para reducir la deuda interna, y el Tratado de Libre Comercio (TLC) como culminación posible a la apertura comercial del país. Los dos primeros objetivos estuvieron presentes desde el inicio del sexenio; el tercero se añadió posteriormente”.²¹³ A continuación se hará una breve exposición de tales puntos:

3.1.3.1.1 Reestructuración de la deuda externa y mejoramiento de los índices económicos

Después de duras negociaciones el presidente Salinas logró reestructurar de manera significativa la deuda externa del país luego de que la administración anterior dejó seriamente comprometido al Estado mexicano con deudas que gradualmente se convertían en impagables y en un obstáculo para el desarrollo del país y para su ansiada (por una parte de los tomadores de decisiones) “inserción de México al mundo”.

Para lograr lo anterior y, en sí, para llevar a buen fin el modelo económico que el presidente promovía, se utilizaron diversos instrumentos que irían más allá de los que comúnmente se usaron en administraciones anteriores (el Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo) y que serían la demostración del compromiso recíproco que esta administración asumiría como respuesta a la apertura que los acreedores del exterior tuvieron para reestructurar la deuda, para el caso específico, se dio origen al “Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico” (PECE). Básicamente, de acuerdo con la versión oficial, se trataba de “la respuesta concreta de los sectores al llamado del Presidente de la República. Significa consolidar el abatimiento de la inflación en una etapa crucial para el país, en la que se sentarán las bases para una recuperación gradual, pero firme y sostenida, de la actividad económica; proteger el poder adquisitivo de los salarios, y fortalecer, mediante la concertación, el compromiso de los sectores de apoyar la estabilidad económica interna y la negociación de la deuda externa”.²¹⁴ Como puede observarse, ese pacto tuvo por objeto estar en posibilidad de ejecutar los cambios y negociaciones necesarios para lograr cumplir con el primordial objetivo de estabilizar las finanzas públicas, por el momento.

²¹³ MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000, op. cit.*, pp. 303 y 304.

²¹⁴ <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/175/6/RCE6.pdf>. Consultada el 23 de marzo de 2015 a las 19:30 horas.

Entre otras muchas cosas, se buscó de manera casi obsesiva mantener la tasa de inflación en niveles bajos (lo cual era y sigue siendo una obsesión para los organismos internacionales), aumentar los niveles de inversión extranjera, lograr la desregulación económica generando un acceso más flexible para las inversiones privadas (incluyendo las provenientes de otros países, por supuesto).

A continuación se transcriben los acuerdos a los que se llegó tomando como base el PECE firmado el 18 de junio de 1989, con lo que seguramente se logrará entender de mejor manera lo que el proyecto económico de esta administración perseguía y, posteriormente, evaluar si se ha logrado:

1. El Gobierno federal reitera su compromiso de mantener una estricta disciplina en las finanzas públicas para lograr el superávit primario previsto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

2. El sector público mantendrá sin modificaciones sus precios y tarifas.

3. El tipo de cambio se ajustará a razón de un peso diario, en promedio, a partir del próximo 1 de agosto de 1989 y hasta el próximo 31 de marzo de 1990, sin abandonar el propósito de estabilizar el tipo de cambio tan pronto como las circunstancias lo permitan, preferiblemente al vencer el término de la presente concertación.

4. En el ámbito de sus atribuciones, el sector empresarial se compromete a respetar y no mover los precios, así como a proporcionar un abasto suficiente y oportuno de los bienes que produce y comercializa.

5. El Gobierno realizará un esfuerzo de particular importancia para concertar con el sector correspondiente programas de modernización integral en las cadenas de producción y comercialización de bienes básicos, con objeto de resolver problemas de estructura, reducir costos de producción, elevar la productividad y evitar así que problemas de ineficiencia se traduzcan en presiones para el movimiento de los precios. Los programas incluirán medidas específicas de desregulación para apoyar a las industrias que lo requieran. Los casos excepcionales que pongan en riesgo la existencia misma de la industria o el abasto de la rama correspondiente serán analizados, en su oportunidad, por el pleno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación a fin de adoptar las determinaciones que se estimen pertinentes.

6. Los sectores obrero y empresarial reiteran su voluntad de procurar el sostenimiento, en las revisiones contractuales, de un clima propicio a la negociación en la más amplia libertad de las partes.

7. El Gobierno federal revisará el marco que regula las importaciones con el fin de evitar fenómenos de competencia desleal. Se establecerán normas precisas para que las importaciones cumplan con los mismos requisitos de calidad que se exigen a los bienes nacionales, pero en ningún momento se utilizará esta medida con fines proteccionistas.

8. El Gobierno se compromete a profundizar en el proceso de desregulación económica con medidas concretas que promuevan la competencia y la productividad. Se pondrá énfasis en

el sector del transporte con el objeto de estimular una mayor calidad y oportunidad de estos servicios y la reducción de los costos que hoy implican para la sociedad. Asimismo, se dará especial importancia a la modernización del sector financiero.

9. El Gobierno se propone apoyar decididamente el desarrollo y la modernización del campo para aumentar su productividad y, consecuentemente, el ingreso real de los campesinos.

Se otorgarán estímulos regionales, en particular a los productores de menores ingresos de las zonas temporeras, para la práctica del barbecho poscosecha, la comercialización y la ejecución de obras de infraestructura que incrementen los rendimientos.

La revisión de precios de garantía y comercialización se hará con oportunidad de acuerdo con el calendario agrícola, procurando en cada caso su mantenimiento en términos reales. Se promoverá la concertación entre productores y consumidores para la comercialización de los productos rurales.

A fin de coadyuvar a la economía de los agricultores se mantendrán en su nivel actual los precios del diesel y de la energía eléctrica para riego por bombeo. En los productos pecuarios se pondrán en práctica los programas que garanticen su desarrollo.

La modernización del campo es un objetivo fundamental. Por ello, el Gobierno y los productores atacarán a fondo los problemas estructurales que afectan la producción y la productividad.

El propósito básico es recuperar gradual y sostenidamente la rentabilidad del sector agropecuario y forestal, a fin de dar certidumbre a la inversión y promover el crecimiento de la oferta y del ingreso rural.

10. El Gobierno federal y los sectores productivos, en congruencia con la alta jerarquía que el Plan Nacional de Desarrollo otorga al problema ecológico y con el fin de evitar deterioros irreparables del medio ambiente y de la producción, concertarán con los gobiernos de los estados y las autoridades municipales la adopción de las medidas que se consideren necesarias.

11. Las partes firmantes ratifican su voluntad de vigilar estrechamente el cumplimiento de los acuerdos pactados en esta concertación por medio de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, la cual deberá reforzar sus actividades, en coordinación con las comisiones estatales, para permitir el conocimiento oportuno de los problemas que se presenten y adoptar las determinaciones conducentes.

El proceso de concertación social ha permitido logros notables. La reafirmación de la voluntad de concertar, reflejada en la extensión del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico hasta el 31 de marzo del próximo año, es un nuevo testimonio de la unidad y solidaridad de los mexicanos que coadyuvará seguramente a la modernización y el crecimiento sano de la economía del país.

De acuerdo con Luis Medina Peña, tanto la renegociación de la deuda como una política fiscal orientada a aumentar los ingresos vía la ampliación de la base

gravable y el combate a la evasión dejaron una nueva disponibilidad de recursos para el gasto público interno. Para comprender lo anterior, resultan reveladores los siguientes datos: en 1988 de cada peso del gasto público, 43 centavos se destinaban al pago de intereses de la deuda pública total, para 1992 se dedicaban 22 y para 1992, 16.²¹⁵

Sin lugar a dudas, con medidas como las que se tomaron fue posible expandir de tal manera el gasto social, es una realidad que el PRONASOL, por ejemplo, era un programa por demás oneroso que absorbía una buena cantidad de recursos; es decir, con las reformas económicas llevándose a cabo, era posible contar con programas que tenían un efecto claro en la legitimidad del jefe del ejecutivo y no solo eso, se podía comenzar a pensar en un persistencia del modelo aún más allá del sexenio.

Como es claramente notable, ese gobierno emprendió una embestida contra lo hecho históricamente y abordó de lleno los dos grandes temas que se habían planteado desde años atrás y que en ese momento eran una moda alrededor del mundo: la descentralización y la desregulación.²¹⁶ No obstante, hay que decir que la descentralización se comenzó a ejecutar de una manera más tímida y, como se verá más adelante, se dejó para otros momentos brindándole evidente prioridad a acelerar la desregulación de la economía mexicana. Para lograrlo, se precisó de la participación del gobierno, de los empresarios y de los trabajadores, razón fundamental para la existencia del PECE.

Con solo leerlo, es posible concluir que la preponderancia del Estado mexicano como eje rector y principal promotor de la economía se vería debilitada y no solo eso, el capital privado cobraría un protagonismo inusitado en México. Sin duda, el acercamiento con los Estados Unidos y adopción de las directrices de los organismos internacionales comenzaban a rendir frutos. Consecuentemente, la implementación de lo anterior tuvo su reflejo en la estructura y funciones de las dependencias de la APF.

3.1.3.1.2 Privatización de las empresas públicas

El proceso de privatización de empresas paraestatales sirvió como un imán para la captación de inversión extranjera y la repatriación de capitales mexicanos que habían salido en la época de incertidumbre. Esto debido a que en muchos países

²¹⁵ Cfr. MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000, op. cit.*, pp. 305 y 306.

²¹⁶ Esto traído a la realidad mexicana, en otras latitudes esto se ha traducido en el elemento político, que es la apertura democrática, y al elemento económico, que es la liberalización económica.

no se veía a la propiedad estatal como garantía de eficacia o de justicia social. “El propósito de las reformas era tener una mayor selectividad en la participación del Estado en la economía y, en particular, concentrar su participación en áreas en las que tuviera ventajas comparativas claras, es decir, donde las tasas de retorno sociales fueran mucho más altas que las privadas”.²¹⁷ La privatización de empresas públicas se realizó en dos grandes tramos:

1. El centrado en fusiones, quiebras y ventas de las mismas (durante el sexenio del presidente De la Madrid).
2. El centrado en la desincorporación de grandes empresas y de la banca.²¹⁸

Un tema muy importante era la privatización de la banca para de alguna manera poner en orden su quehacer cotidiano, “se puso al descubierto la necesidad de separar, siguiendo el modelo estadounidense, la banca y los grupos financieros de la industria y el comercio. Desde entonces, los intermediarios financieros que conforman el actual sistema financiero nacional se estructuran en tres niveles: la banca múltiple o comercial, orientada a atender todo tipo de proyectos rentables; la banca de fomento de segundo piso..., dirigida a la promoción de la modernización y el crecimiento de empresas y actividades específicas...; y los intermediarios financieros no bancarios..., destinados a fortalecer los mercados de dinero y capital”.²¹⁹

Con estas acciones se lograron dos efectos que desde hacía mucho tiempo se habían buscado y que eran dos de las recomendaciones que desde el exterior llegaban: la generación de recursos adicionales y la reducción de la estructura del gobierno mexicano.²²⁰ La respuesta inmediata a estas medidas por parte del mundo

²¹⁷ MORENO – BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, op. cit., p. 227.

²¹⁸ Cfr. MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 306. Entre los años 1983 y 1989 (primera etapa) el número de empresas públicas (pequeñas y medianas adquiridas o creadas por el Estado sin mayor justificación económica o social) disminuyó de 1155 a 310. Del año 1990 al año 1992 se vendieron 191 empresas y bancos con activos cuantiosos (Telmex, Banamex, Mexicana de Aviación, por ejemplo) generando por alrededor de 22 000 millones de dólares, destinados básicamente al pago de deuda externa e interna, quedando solamente 119 empresas de este tipo. Cfr. MORENO – BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, op. cit., pp. 228 y 229 y Cfr. MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 307.

²¹⁹ RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, op. cit., p. 395.

²²⁰ Al día de hoy se sigue hablando sobre el tema, si bien muchos consideran que la reducción del aparato estatal era necesario por simple practicidad, también hay quienes sostienen que con esta ola de privatizaciones se benefició a un selecto grupo de personas en detrimento de las arcas nacionales.

financiero global fue una reapertura a negociar con México y brindar el acceso a líneas de crédito que hacía tiempo se había dificultado.

3.1.3.1.3 Creación del “Nuevo Peso”

De manera preparatoria a la apertura comercial que estaba en camino a llegar a México, el presidente Salinas decidió “quitarle tres ceros al peso” y llamar provisionalmente a la recién creada moneda “Nuevo Peso” (llamada con el adjetivo “nuevo” con la única finalidad de diferenciarla del anterior, toda vez que su nombre oficial seguiría siendo el mismo). De esta forma, el 22 de junio de 1992 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF)²²¹ el Decreto por el que se creó una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos. Su artículo 1º señalaba lo siguiente: “Se crea una nueva unidad del sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos equivalente a mil pesos actuales. La nueva unidad conservará el nombre de "peso" y se dividirá en cien centavos". Asimismo, su artículo 3º establecía que las obligaciones de pago en moneda nacional se solventarían mediante la entrega, por su valor nominal, de los signos monetarios que representaran a la nueva unidad, siendo esto igualmente aplicable al pago en moneda nacional de obligaciones contraídas en moneda extranjera; de esta manera se daría una señal inequívoca de que se quería que el peso se convirtiera en una moneda fundamental en el intercambio comercial internacional.

Es por demás útil hacer una revisión detallada del contenido de los transitorios del Decreto, ya que con ello es factible percatarse de la forma en que se operaría una tarea del alto grado de complejidad de la que se estudia. En ellos se establecía que el Decreto entraría en vigor el 1º de enero de 1993, teniendo en cuenta que la moneda sustituida podría circular aun después de esa fecha y hasta que fuera desmonetizada (sacada de circulación), de tal manera que mientras no se hubiera desmonetizado, la nueva unidad debía contener la expresión "nuevos pesos" o el símbolo "N\$".

Este importante cambio se realizó con 2 fines primordiales:

²²¹ A partir de este momento, en la investigación habrá una referencia al Diario Oficial de la Federación (DOF), esto en vista de que fue a partir de la promulgación de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, el 24 de marzo de 1987 que la publicación oficial adquirió dicho nombre, con el subtítulo Órgano Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue modificado al día siguiente para adoptar su forma actual: Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.dof.gob.mx/historia.php>. Consultada el 29 de agosto de 2016 a las 23:55 horas.

1. Que las transacciones realizadas con la moneda mexicana se simplificaran, incluidas aquellas que implicaran una conversión a partir de una moneda extranjera.
2. Que hubiera un ahorro significativo en la fabricación de la moneda.

Fue así que efectivamente se tuvo que el costo de fabricación del “Nuevo Peso” sería sensiblemente menor que el de la moneda que circulaba hasta finales de 1992. “Como parte de dicha medida, se puso en circulación un nuevo juego de monedas metálicas. Al determinar las denominaciones y demás características de dichas monedas, se tuvieron en cuenta los diversos requisitos que éstas precisan cumplir para servir eficientemente como medios generales de cambio. El objetivo fue el de contar con un sistema de moneda metálica funcional que tenga un costo de producción razonable”.²²² En el mismo Informe, se haría una previsión de los ahorros que para el presupuesto público tendría la fabricación de las nuevas monedas: “El ahorro que se obtendrá por este concepto, tan sólo durante los tres primeros años a partir de su creación, será de aproximadamente 195 millones de nuevos pesos. A partir de 1996, el ahorro anual será de alrededor de 85 millones de nuevos pesos”.²²³

En el mismo Informe, se detalló cuáles son las características necesarias para que un sistema de moneda metálica sea funcional:

- a) Que las piezas que lo integran se distingan claramente entre sí, así como de las piezas que sustituyen y de las monedas extranjeras de mayor uso.
- b) Que las piezas sean portátiles y fácilmente manejables.
- c) Que sus denominaciones deben ser las adecuadas para su uso en el intercambio mercantil y deben contar con un valor intrínseco sensiblemente inferior al nominal a fin de que permanezcan en la circulación por lapsos considerables.
- d) Que ofrezcan una presentación agradable, así como seguridad en su autenticidad.

Estas y otras características se pretendieron lograr al momento de acuñar la nueva moneda, por lo que en la misma fecha del anterior, se expidió el Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos y señaló las características de las monedas de cinco, diez, veinte y cincuenta centavos y de uno, dos, cinco y diez pesos. En él se realizó una

²²² Informe Anual 1992 del Banco de México, p. 172.

²²³ *Ídem.*

descripción muy detallada de la estructura y material con que serían hechas las monedas a que se refería.²²⁴

3.1.3.1.4 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Era indudable que para insertarse en la dinámica capitalista global era preciso que México tuviera un mayor acercamiento con su principal socio comercial, de igual manera necesitaba convertirse en un jugador económico más competitivo con la capacidad de ser comparable con otras economías que ya jugaban como competidoras en el camino a su consolidación en un entorno global cada vez más integrado.

En este orden de ideas, la administración salinista vio la oportunidad de comenzar a negociar un acuerdo multilateral con Estados Unidos y Canadá (quienes ya habían avanzado en el tema), lo anterior se traduciría en brindarle un tratamiento diferenciado al comercio con los otros 2 a diferencia de los demás socios comerciales con los que México tenía relaciones. Es de destacar que el acuerdo se veía con buenos ojos en los 3 países, toda vez que alrededor del mundo (especialmente en Europa y Asia) ya existían visos de pretensiones de integración; sin embargo, de lograrse llevar a buen puerto este proyecto, ésta se convertiría en una de las zonas de libre comercio más grandes y dinámicas del mundo.

Fue así que desde la mitad del año 1990 se iniciaron las negociaciones para que México se integrara a las negociaciones que los otros dos países ya tenían

²²⁴ *Ibidem*, p. 173-175.

Las nuevas piezas metálicas se integran en los conos que se describen a continuación:

- La primera serie o cono comprende las monedas de menor valor nominal, de cinco y diez centavos. Estas piezas, de color "blanco" y circulares, están compuestas de una aleación de acero inoxidable, material relativamente económico, sumamente durable y resistente a la corrosión.
- Una segunda serie se conforma por las monedas de veinte y cincuenta centavos. Estas piezas, compuestas de una aleación de bronce – aluminio, son de color "amarillo" y además, tiene forma poligonal para evitar que se confundan con algunas de las piezas anteriormente utilizadas.
- Las monedas de uno, dos y cinco pesos integran una tercera serie con dos colores conjuntos. Estas piezas, denominadas "bimetálicas", están compuestas por un aro exterior "blanco", de acero inoxidable, y un núcleo "amarillo" de bronce – aluminio.
- La cuarta serie la conforman las piezas de diez y veinte nuevos pesos, esta última de aparición durante el primer semestre de 1993. En virtud de su valor nominal, dichas monedas tienen un diseño y composición especiales. Ambas son "bimetálicas", pero a diferencia de las de la tercera serie, en éstas el anillo exterior es "amarillo", de bronce – aluminio, y el centro es de plata de ley .925. Dichas piezas coexistirán con los billetes de las mismas denominaciones.

Como dato adicional, en el Informe que se ha estado tomando como referencia se hizo una crítica dura al "proyecto que por mucho tiempo han promovido algunas personas para que se acuñen monedas no "bimetálicas" de plata" y para ello esgrime dos argumentos:

- Las monedas de plata "monometálicas" son relativamente fáciles de falsificar.
- Las monedas de plata "monometálicas" tienen un alto costo.

formalizadas, incluso, “desde el mes de septiembre de 1990 se creó en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la Unidad de Negociación del Tratado de Libre Comercio y una Comisión Intersecretarial (SECOFI, SRE, SHCH, SPP, STyPS, Banco de México y Presidencia de la República)”.²²⁵ Finalmente, después de más de dos años de un arduo proceso se logró que el TLCAN fuera una realidad. Fue así que Canadá, Estados Unidos y México (en estricto orden alfabético) firmaron el 17 de diciembre de 1992 el TLCAN, para que entrara en vigor en enero de 1994.

Para su correcta implementación, se ideó la creación de tres órganos que darían seguimiento a los acuerdos tomados, estos son:

1. Comisión de Libre Comercio de América del Norte.
2. Comisión para la Cooperación Laboral
3. Comisión para la Cooperación Ambiental.

A partir de la entrada en vigor de este acuerdo multilateral la capacidad exportadora de México y su presencia internacional como actor económico importante ha crecido de manera sostenida, permitiendo diversificar sus ingresos. A pesar de lo anterior, las voces críticas han sido duras constantemente al señalar que la dependencia mexicana de la economía estadounidense se ha visto incrementada, no logrando a pesar de los esfuerzos, hacerse de más socios comerciales con un peso específico en la economía nacional. Como dato interesante, se tiene que desde la entrada en vigor del Tratado hasta 2012 el comercio trilateral ascendió a 1 056 mil millones de dólares, lo que significa un crecimiento de 265% desde enero de 1994.²²⁶

Importante decir que el TLCAN no se trata de un acuerdo igualitario entre las partes, pues tanto en la relación bilateral entre Canadá y Estados Unidos como en la relación entre Estados Unidos y México existen particularidades tan marcadas que por momentos podría pensarse que se trata de acuerdos diferentes. “En el Tratado se establecen reglas y condiciones diferentes entre los tres países a propósito de salvaguardas que permiten sostener que más que un acuerdo de conjunto entre los firmantes, es por una parte un tratado entre Estados Unidos y Canadá y por otra entre México y Estados Unidos. Como se analiza en el texto, hasta la fecha para México las relaciones más importantes y significativas en materia de comercio e

²²⁵ RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, op. cit., p. 399.

²²⁶ <http://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/tlcan>. Consultada el 28 de marzo de 2015 a las 20:31 horas.

inversión se tienen con Estados Unidos”.²²⁷ Una vez firmado este Tratado se tuvo una proclividad clara para firmar acuerdos semejantes con otros Estados, sin embargo, es una realidad que el socio comercial de México en un lejano primer lugar, son los Estados Unidos.²²⁸

3.1.3.2 Ámbito político

Si bien claramente la prioridad de este gobierno fue la economía, la transformación de las relaciones alrededor del mundo y las necesidades internas hacía imprescindible e improrrogable una serie de cambios que debían darse en el aspecto político del Estado mexicano. Ante el nuevo “liberalismo social” que defendía el presidente Salinas había que preparar en primer término a las instituciones mexicanas para ejecutar una nueva manera de hacer las cosas y, además, preparar a los otros dos órdenes de gobierno para la gestión de recursos con los que no contaban anteriormente con todo lo que ello implica: tanto ejercer derechos como cumplir con obligaciones. De este modo, se presentan algunas acciones que se tomaron en el sentido apuntado.

3.1.3.2.1 Reformas a la APF

Por orden de aparición, fueron las siguientes:

3.1.3.2.1.1 PRONASOL

“Tal como ocurrió en el resto de América Latina, en México las reformas económicas fueron acompañadas por cambios en las políticas sociales, tanto en sus objetivos como en sus instrumentos. En México las políticas sociales tradicionalmente se dirigieron a usar el gasto público y los subsidios para expandir la oferta de salud, educación y otros servicios básicos con el ambicioso objetivo, jamás logrado, de garantizar el acceso social a esos servicios a los asalariados y con el tiempo el acceso universal (a medida que se incrementaba la proporción de asalariados en la población total). Con las reformas de mercado estas políticas públicas fueron

²²⁷ SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Luis (coord.), *TLC, veinte años: valoraciones y perspectivas*, México, H. Cámara de Senadores LXII Legislatura: Juan Pablos Editor, 2014, p. 13. Aunque debe hacerse notar que desde los ataques a las Torres Gemelas en Nueva York ha habido un giro radical alrededor del mundo en cuanto al convencimiento de continuar con su integración o no; las medidas tomadas por diversos países parecería que fueran de un corte más nacionalista y proteccionista que integrador y de apertura.

²²⁸ En aras de diversificar el intercambio comercial con otros países, a partir de la firma del TLCAN, México cuenta con una red de 11 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLCs), 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>.

reorientadas de manera gradual hacia el subsidio de la demanda con acento en el gasto social en un segmento específico de la población pobre”.²²⁹

El 2 de diciembre de 1988 “el presidente Salinas instituyó formalmente el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Desde su concepción, el PRONASOL estaba destinado a ser diferente de todo programa social anterior, pues presentaba rasgos inusitados y pronto destacó porque planteaba la transformación de las relaciones Estado-Sociedad”.²³⁰ Dicho programa “aportaba fondos para obras públicas condicionados a que las comunidades beneficiarias participaran y cooperaran de manera activa en distintas tareas para realizarlas”.²³¹

Cabe destacar que el PRONASOL tuvo una buena recepción en el exterior, esto básicamente por dos razones de acuerdo con Luis Medina Peña:²³²

1. Se inscribía en la ortodoxia del Banco Mundial (BM) que recomendaba una política social selectiva, de alta concentración en la pobreza extrema, para mitigar los efectos de los programas de reajuste económico que el FMI imponía a la mayoría de los países no desarrollados.
2. Se fincaba en la crítica a fondo del modelo de desarrollo estatista y, sobre todo, a su resultado, el Estado patrimonialista y clientelar. Es decir, las políticas sociales alimentaban el corporativismo que se convertía en un obstáculo para la correcta distribución de los recursos, resultando pocos los beneficiados por los programas sociales anteriores.

Así las cosas, se comenzaba a cumplir con lo que marcaban los lineamientos fijados por los organismos internacionales, esfuerzo que como ya se estudió, se comenzó a llevar a cabo desde administraciones anteriores. No obstante, se comenzaban a satisfacer las exigencias dictadas por estos organismos, desde el punto de vista político se empezaba a actuar con una tendencia descentralizadora del poder (en el sentido amplio que ya se ha aclarado en capítulos anteriores), es decir, la persecución de los principios democráticos generaron en las élites la idea de que llevando a cabo una descentralización de las decisiones y responsabilidades se allanaría el camino para que la deseada vida democrática fuera una realidad cotidiana en la vida de los mexicanos.

²²⁹ MORENO-BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, op. cit., p. 274.

²³⁰ MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, op. cit., pp. 310 y 311.

²³¹ MORENO-BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, op. cit., p. 275.

²³² Cfr., MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, op. cit., pp. 311 – 313.

Derivado de lo anterior es que este programa planteaba una descentralización efectiva, se iniciaría formalmente con el otorgamiento de recursos y obligaciones a órdenes diferentes al federal, específicamente se daría un lugar privilegiado en la toma de decisiones y posterior ejecución al orden que tiene contacto directo con la sociedad: el municipio. “Se apoya al gobierno municipal para que sea la instancia de coordinación; cuando las características técnicas requieren de procesos financieros o técnicos más complejos, se busca que el gobierno estatal apoye estos proyectos. El Gobierno federal contribuye cuando lo solicitan los gobiernos estatal o municipal, pero lo hace en su carácter de entidad normativa y para efectos de asesoría y apoyo específico”.²³³

Resulta un vaticinio claro de lo que en años posteriores vendría un párrafo escrito por Carlos Rojas Gutiérrez para la revista Comercio Exterior en el artículo intitulado “El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo” que a la letra señala: “La descentralización permite que las decisiones, el manejo de los recursos, la ejecución, y el control de las acciones estén directamente relacionadas con la población en un marco de cooperación y responsabilidades compartidas”.²³⁴

El anterior párrafo parece brindar una prospectiva de lo que sucedería y la principal motivación de la subsecuente reconfiguración que tendría la estructura orgánica de la APF y los cambios en la implementación de las políticas públicas (principalmente las de tipo social como lo son las relacionadas con la educación y la salud). De esta manera, el PRONASOL se convirtió en el principal proyecto del sexenio del presidente Salinas creando una estructura verdaderamente considerable y un crecimiento sostenido de los recursos económicos afectados al mismo. A pesar del destino que se daría a esos recursos, su crecimiento geométrico fue duramente criticado “ya que el solo gasto del ramo 26, en 1994, resultaba mayor que si se juntaba el de los poderes legislativo y judicial, órganos electorales, presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores. De igual manera resultaba un gasto mayor que el ejercido por las áreas de salud, comercio y fomento industrial, defensa nacional, y algunas otras más. En forma contrastante, las aportaciones para la seguridad social a cargo del Estado ya no volvieron a los porcentajes con que se diseñó, se mantuvieron muy por debajo del nivel necesario para mantener los principios y cálculos financieros con que debía operar la institución en su calidad de institución aseguradora”.²³⁵

²³³ <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>. Consultada el 13 de mayo de 2015 a las 09:35 horas.

²³⁴ *Idem*.

²³⁵ RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, op. cit., p. 403.

3.1.3.2.1.2 Creación de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República

El 7 de diciembre de 1988 el presidente Salinas emitió el Acuerdo por el que se creó la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, la cual básicamente era una unidad administrativa de apoyo y seguimiento a los acuerdos tomados por el presidente, en una relación constante con las demás dependencias de la APF. En ese mismo Acuerdo, específicamente en su artículo cuarto, se señaló que en la Presidencia de la República funcionarían los siguientes gabinetes especializados:

I.- Económico, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes y del Trabajo y Previsión Social; del Departamento del Distrito Federal; Banco de México y Petróleos Mexicanos;

II.- Agropecuario, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos y Reforma Agraria; Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. y de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares;

III.- Bienestar Social, integrado por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Departamento del Distrito Federal; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;

IV.- Política Exterior, integrado por los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Energía, Minas e Industria Paraestatal y Comercio y Fomento Industrial; y la Procuraduría General de la República; y

V.- Seguridad Nacional, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional y Marina; y de la Procuraduría General de la República

Con lo anterior, se la planteaba una nueva sectorización de las dependencias de la APF, pero no era todo, en los artículos sexto y séptimo del mismo acuerdo se ordenaba que cada gabinete especializado contara con un secretariado técnico que dependería funcional y administrativamente del titular de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República; con lo anterior y tomando en cuenta que por lo señalado en el artículo quinto los acuerdos que dictara el ejecutivo federal en el seno de los gabinetes especializados tendrían el carácter de prioritarios, esta Oficina tendría acceso a la información en poder de las dependencias y entidades de la APF y podría, además, girar instrucciones a las mismas en cumplimiento de

lo señalado en el artículo octavo en lo relativo a que las dependencias y entidades de la APF proporcionarían oportunamente a la Oficina la información y apoyo que ésta les requiriera. Sin duda, había nacido una “superoficina” que contrario a la tendencia naciente de descentralizar el poder, contaba con las facultades suficientes para que desde su seno se tomaran decisiones de gran envergadura.

Finalmente, el 5 de junio de 1992 el presidente Salinas emitió otro Acuerdo en el que esta unidad se llamó Oficina de la Presidencia de la República, así como también se cambió la conformación de los gabinetes especializados y el de Bienestar Social recibió el nombre de Desarrollo Social.

3.1.3.2.1.3 Expedición del Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal

Posteriormente, el 9 de febrero de 1989 el presidente Salinas emitió el Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que en sus considerandos planteaba dicha simplificación en 2 vertientes:

1. La agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones, y
2. La reorganización y adecuado funcionamiento interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, constituyéndose así la simplificación en un instrumento indispensable para el perfeccionamiento del quehacer público.

Asimismo, el artículo tercero del acuerdo señalaba que se debían contemplar acciones relativas a:

1. Las relaciones hacia el interior de cada dependencia o entidad, entre dos o más dependencias o entidades y las que se den entre las dependencias y entidades;
2. Las relaciones entre el sector público y los particulares, en lo que se refiere a simplificación de sistemas y procedimientos, con excepción de aquéllas que se rijan por el marco regulatorio de la actividad económica, cuya revisión tendrá a su cargo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
3. La simplificación de la normatividad correspondiente al gasto público federal, y
4. El fortalecimiento de la coordinación de acciones entre el ejecutivo federal y los gobiernos locales. Asimismo se deberá propiciar, en aquellos casos en que sea procedente conforme a la ley, la transferencia a los estados y

municipios de aquellas funciones que hayan sido objeto del proceso de simplificación.

Por tanto, con la modernización (y todos sus equivalentes como reorganización, reingeniería, simplificación, etc.) arribaron de manera formal conceptos que en adelante serían muy utilizados y calificados como necesarios, por ejemplo, la eficiencia y la transparencia. De igual manera, se preparaba el terreno para la transferencia de facultades que con posterioridad se realizaría (finalmente de manera parcial) hacia los otros órdenes de gobierno.

3.1.3.2.1.4 Creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y dotación de autonomía posterior

Otra vez, la crisis de legitimidad con la que se encontró el presidente Salinas desde el principio de su administración hacía necesario emprender una serie de cambios que lograran encarrilar la vida política nacional en los cauces democráticos que el mundo exigía cada vez con más insistencia. Invariablemente, la senda de la democracia debía tomarse, de inicio, reconociendo los triunfos de la oposición a pesar de las fisuras que esto pudiera causar en un sistema diseñado desde sus orígenes con el blindaje suficiente para no dejar entrar a la oposición, sin embargo, esta cerrazón se tornó insostenible desde la cuestionada victoria del presidente. Derivado de esto, en 1989 “el gobierno de la República reconoció el triunfo de Ernesto Ruffo en Baja California y en octubre se aprobó una reforma constitucional con el consenso del PAN y el PRI. El meollo de la nueva legislación estaba en la creación de un organismo independiente, imparcial y autónomo para organizar las elecciones. Así surgieron el Instituto Federal Electoral, el acuerdo para elaborar un nuevo padrón y la credencial con fotografía”.²³⁶

Además de otros cambios que prepararían el terreno democrático para las siguientes elecciones, la creación del IFE mediante la reforma del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 6 de abril de 1990, en la que se contempló la creación de este organismo público responsable de organizar los procesos electorales federales. Unos meses después, por Decreto publicado en el DOF el 15 de agosto de 1990, se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, en cuyo libro tercero, título primero, se creó el Instituto Federal Electoral como un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales.

²³⁶ *Ibidem*, p. 411.

“Al momento de su fundación, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por los siguientes funcionarios:

1. El presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación.
2. Seis Consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.
3. El Director y el Secretario General del Instituto.
4. Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara).
5. Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección”.²³⁷

Como es notable, se hizo un esfuerzo para sacar de la esfera del jefe del ejecutivo al órgano garante de las elecciones, no obstante, con el simple análisis de la integración del nuevo organismo se puede concluir de manera contundente que el esfuerzo antes mencionado aún precisaba de contundencia.

La fracción III de este artículo replanteó la naturaleza jurídica misma de este ente, señalando desde el principio que la organización de las elecciones se trataba de una función estatal que se realizaría a través de un organismo público autónomo denominado de tal manera. “Una vía para conciliar democracia de partidos, poderes tradicionales, grupos políticos y sociales y democracia, es a través de los órganos constitucionales autónomos. Estos órganos surgen de la sociedad y de los partidos, pero no se deben totalmente a ellos, y pueden ser capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política, siempre y cuando no se conformen en los cotos cerrados y burocratizados de los técnicos.”²³⁸

También, en cuanto a su estructura detallaba que contaría en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Por su parte, el Consejo General sería su órgano superior de dirección y se integraría por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. Como puede notarse, en esta nueva integración el poder ejecutivo federal dejaba de tener participación al interior del Consejo General y en

²³⁷<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>. Consultada el 19 de septiembre de 2015 a las 15:15 horas.

²³⁸ OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (compilador), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1999, p. 469.

la designación de los consejeros, así como no habría ya magistrados, diputados o senadores en ese órgano de dirección; se trataba de la “ciudadanización” de ese organismo. “La apelación a la ciudadanización del órgano devino de una necesidad histórica producto de los esfuerzos en pos de la transformación del órgano político creado en 1929, pues resultaba insostenible, sobre todo después de 1988, que las elecciones en México no fueran ni limpias, ni transparentes, ni equitativas, y que el gobierno federal y los estatales sin gozar de la credibilidad social suficiente siguieran preparándose.”²³⁹

Respecto a la forma de elegir al consejero presidente y a los consejeros electorales estos serían elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarían ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. Como consecuencia de lo anterior, también se reformaron otros artículos a causa de la creación del tribunal encargado de dirimir las controversias de tipo electoral, este se denominó Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y, como su nombre lo indicaba, formaría parte del Poder Judicial de la Federación.

3.1.3.2.1.5 Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

El tema de derechos humanos también tuvo importantes avances desde el punto de vista institucional, “en los años noventa se legitimaron en México los derechos humanos, ariete conceptual que contribuyó a crear las condiciones para la alternancia en la presidencia por medios pacíficos. Se crearon organismos públicos de derechos humanos...”²⁴⁰

Sin tomar en cuenta los distintos intentos que hubieron para institucionalizar la defensa de los derechos humanos (como fueron la creación de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León en 1979, o la Procuraduría de Vecinos en Colima en 1983, la Procuraduría Social en el Distrito Federal en 1989, entre otros), este objetivo fue finalmente perseguido de manera formal a partir de la creación el 13 de febrero de 1989 de la Dirección General de Derechos Humanos dentro de la Secretaría de Gobernación; esta misma sufriría el 6 de junio de 1990 una transformación en su naturaleza jurídica al convertirse en un órgano desconcentrado de la misma dependencia, este nuevo ente respondería al nombre

²³⁹ *Ibidem*, p. 467.

²⁴⁰ AGUAYO QUEZADA, Sergio, *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, op. cit., p. 369.

de Comisión Nacional de Derechos Humanos; ya el 28 de enero de 1992 habría un nuevo cambio en la naturaleza jurídica del órgano desconcentrado para convertirse en un organismo público descentralizado, sin embargo, para lograrlo se necesitó de realizar una reforma constitucional al artículo 102 de la Carta Magna.²⁴¹ “En resumen, la reforma constitucional de 1992 fue un paso hacia adelante en cuanto a “estructura” porque ordenó constitucionalmente la creación de organismos de protección de los derechos humanos a nivel nacional y en cada estado de la República. Sin embargo, guardó silencio acerca de la “autonomía” de estas instituciones y dio un paso atrás en cuanto a sus “capacidades” ya que limitó el alcance de las Comisiones de Derechos Humanos a través de su burocratización y la restricción de su competencia en áreas cruciales para la defensa de los derechos humanos.”²⁴²

3.1.3.2.1.6 Supresión de la Secretaría de Programación y Presupuesto

A través del Decreto publicado en el DOF el 21 de febrero de 1992 (que modifica la LOAPF) se suprimió esa secretaría como resultado de que la administración buscó consolidar en una sola dependencia las facultades relacionadas con la conducción de la política económica.

De acuerdo a los transitorios segundo, tercero, cuarto y quinto del Decreto que se comenta, los recursos humanos, los recursos materiales y financieros, los asuntos a cargo y las atribuciones que antes tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora pasarían a manos de la ahora más poderosa Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.1.3.2.1.7 Creación de la Secretaría de Desarrollo Social

Con posterioridad al nacimiento del PRONASOL fue creada la Secretaría de Desarrollo Social como principal vehículo para hacer llegar a todos los beneficios generados por las políticas sociales. Esto se llevó a cabo por medio del Decreto publicado el 25 de mayo de 1992 (que modifica la LOAPF) que, además, en su

²⁴¹ <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>. Consultada el 21 de septiembre de 2015 a las 12:25 horas. Si bien aún no se estudia la modificación que tuvo lugar hasta el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, se considera importante hacer notar que se trata de un ente público que ha pasado de ser parte de la APF centralizada a ser un OCA, haciendo un alto en cada uno de los estadios posibles de la descentralización en sentido amplio: unidad central, órgano desconcentrado, organismo público descentralizado y organismo constitucional autónomo.

²⁴² ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2007, p. 132.

artículo 32 detalla las atribuciones de la nueva dependencia y en sus transitorios suprime a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para dar paso a la nueva Secretaría, transfiriendo la mayoría de sus recursos materiales, financieros y humanos a la segunda. Específicamente el transitorio séptimo señala que algunos asuntos que se encontraban a cargo de unidades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Educación Pública se transferirían a la nueva dependencia. Es decir, la naciente secretaría absorbió todas las funciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y algunas atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Secretaría de Educación Pública; sin duda, una dependencia con gran relevancia a partir de ese momento.

En adición a los cambios anteriores, se dieron un buen número al interior de las dependencias de la APF, hubo reestructuraciones y creación de órganos desconcentrados como la Comisión Nacional del Agua y la Comisión Nacional del Deporte.

Una vez analizadas tales transformaciones, la estructura orgánica de la APF centralizada quedó como sigue:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Desarrollo Social.
7. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
8. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
9. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
10. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
12. Secretaría de Educación Pública.
13. Secretaría de Salud
14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
15. Secretaría de la Reforma Agraria.
16. Secretaría de Turismo.
17. Secretaría de Pesca.
18. Departamento del Distrito Federal.

3.1.3.2.1.8 Expedición de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y creación de la Comisión Federal de Competencia

Como consecuencia directa de la apertura económica que desde el sexenio anterior estaba viviendo México, se convertía en una necesidad imperante diseñar los mecanismos con los cuales se pudiera realizar una apertura ordenada y que brindara certeza jurídica a potenciales inversionistas, se precisaba de regular la competencia económica, los monopolios y la libre concurrencia. Con lo realizado años atrás se crearon las condiciones idóneas para entrar a competir, ahora quedaba pendiente brindar el seguimiento pertinente buscando que la desregulación en proceso fuera estructurada previniendo y eliminando las restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

El 24 de diciembre de 1992 se publicó en el DOF la Ley Federal de Competencia Económica, la cual se trató de una ley de especial importancia pues fue la ley reglamentaria de un artículo constitucional, específicamente el artículo 28 en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia en todas las áreas de la actividad económica.

De especial interés para los fines que persigue esta investigación, es que la misma ley que se comenta ordena la creación de un ente²⁴³ que tuviera a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones. Su denominación fue Comisión Federal de Competencia y su naturaleza jurídica fue la de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que contaría con autonomía técnica y operativa. La Comisión estaría integrada por cinco comisionados, incluyendo al presidente de la misma, los cuales serían designados por el titular del ejecutivo federal.

3.1.3.2.1.9 Autonomía del Banco de México (BANXICO)

“Los antecedentes de esta institución se remontan al menos hasta principios del siglo XIX. En 1822, durante el reinado de Agustín de Iturbide, la historia registra la presentación de un proyecto para crear una institución con la facultad para emitir billetes que se denominaría “Gran Banco del Imperio Mexicano”. En el artículo 28 de la Carta Magna promulgada en 1917 se establecieron las características que debería tener el Banco Único de Emisión, y se determinó que la emisión de moneda se encargaría en exclusiva a un banco que estaría “bajo el control del Gobierno”.²⁴⁴

²⁴³ Mismo que posteriormente se convertiría en un OCA.

²⁴⁴ Cfr. <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html#ant>. Consultada el 25 de septiembre de 2015 a las 09:05 horas.

“El establecimiento del BANXICO no se hace realidad hasta el 1 de septiembre de 1925. Al recién creado Instituto se le entregó, en exclusiva, la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas como a través de la emisión de billetes. Como consecuencia correlativa de lo anterior, se le encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior”.²⁴⁵ Lo anterior se hizo bajo la figura de una sociedad anónima, establecido así por el artículo 1º de la Ley que crea el “Banco de México” de 25 de agosto de 1925.

Posteriormente, se llega a un momento toral de la investigación, pues fue en el sexenio del presidente Salinas en que se comenzó a tomar la tendencia clara de dotar de autonomía constitucional a diversos órganos del Estado mexicano,²⁴⁶ empezando por aquel que ha tenido el objetivo prioritario de preservar el valor de la moneda nacional a lo largo del tiempo.²⁴⁷ Toda vez que aún faltaba un complemento para la masiva privatización de la banca que sería la existencia de un banco central que solamente se rigiera por criterios técnicos despojados de cualquier posibilidad de intromisión por parte de personas o entes ajenos a él; se tomó la decisión de que el 20 de agosto de 1993 se dotara de autonomía al BANXICO, reformando el artículo 28 constitucional.

Sobre esta autonomía, en la propia página oficial se señala lo siguiente: “La fase de modernización definitiva del Banco de México se inicia con el otorgamiento de su autonomía, la cual empezó a regir a partir de abril de 1994. En términos prácticos, la autonomía del Banco de México implica que ninguna autoridad pueda exigirle la concesión de crédito, con lo cual se garantiza el control ininterrumpido del instituto central sobre el monto del dinero (billetes y monedas) en circulación. La finalidad de la autonomía es que la operación del banco central sea conducente a la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional. La autonomía del Banco de México está sustentada en tres pilares. El primero es de naturaleza legal. En su parte medular se integra con el mandato constitucional que establece que la misión prioritaria de la Institución es procurar el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda nacional. Este objetivo está especificado de igual

²⁴⁵ <http://www.85aniversariobanxico.com/2010/09/historia-del-banco-de-mexico/>. Consultada el 25 de septiembre de 2015 a las 09:50 horas.

²⁴⁶ Aunque hay estudiosos que sostienen que esta tendencia comenzó cuando se dotó de autonomía a la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual se trata de un debate que se intentará aclarar en el siguiente capítulo.

²⁴⁷ <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/acerca-del-banco-mexico.html>. Consultada el 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas.

manera en la ley actualmente en vigor del Banco de México promulgada a finales de 1993. El segundo pilar reside en la forma en que está integrada su Junta de Gobierno y las normas a que está sujeto su funcionamiento. Dicho órgano colegiado está conformado por un gobernador y cuatro subgobernadores; funcionarios que son designados por el ejecutivo pero que no pueden ser destituidos de su cargo discrecionalmente. Los periodos de servicio de dichos funcionarios son alternados. El de gobernador es de seis años y empieza en la mitad de un sexenio gubernamental para concluir al cierre de los tres primeros años del siguiente. Los periodos de servicio de los subgobernadores son de ocho años y su reemplazo se da cada dos años, de manera alternada. El tercer pilar de la autonomía es la independencia administrativa que la ley concede al banco central”.²⁴⁸

El 23 de diciembre se publicó en el DOF el Decreto de la Ley del Banco de México, que en perfecta consonancia con la reforma constitucional del 20 de agosto de ese mismo año detalló las funciones y características que tendría el nuevo OCA.

3.1.3.2.1.10 Relación Iglesia-Estado

El fortalecimiento de las ideas de izquierda desde el sexenio del presidente López Portillo comenzó a generar una verdadera preocupación en el Partido Revolucionario Institucional, en el Partido Acción Nacional y en la Iglesia Católica mexicana; estos hicieron una alianza de facto para cerrar el paso a esas “ideas socialistas” (que eran uno de los objetivos de ataque favoritos del Papa Juan Pablo II), logrando que el partido oficial virara en cierta medida hacia la derecha.

“Dentro de este ambiente de prudentes concesiones estatales hacia la Iglesia, al final del lopezportillismo la temperatura de las relaciones Iglesia-Estado bajó de nuevo unos grados, cuando el Arzobispo Primado, Cardenal Corripio Ahumada, manifestó públicamente sus dudas acerca de la estatización de la banca, de septiembre de 1982”.²⁴⁹

Con el presidente Miguel De la Madrid, se esperaba que la relación con la Iglesia mejorara gracias a la formación de éste, sin embargo, existían algunos temas en los que la controversia estaba presente.²⁵⁰

²⁴⁸ <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>. Consultada el 26 de septiembre de 2015 a las 17:45 horas.

²⁴⁹ MARGADANT, Guillermo F., *La Iglesia ante el derecho mexicano. Esbozo histórico-jurídico*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 208.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 209.

1. El de las relaciones diplomáticas.
2. El de la educación religiosa en las escuelas oficiales y privadas.
3. El de la falta de personalidad jurídica de la Iglesia.
4. El de la exclusión de los sacerdotes de la vida política mexicana.

Luego de que a estos temas no se les dio la solución pronta y en el sentido que lo deseaba la Iglesia, esta última endureció su posición y comenzó a ejercer un activismo político inusitado, siendo el gobierno en turno uno de los principales blancos de sus ataques. Tanto fue el descontento, que el activismo de la Iglesia en las elecciones de 1986 en Chihuahua encendió las alarmas del gobierno debido, fundamentalmente, a la amenaza de cierre temporal de templos como manifestación del descontento por el desaseo de las elecciones en esta entidad.

El anterior conflicto aunado a otros que se presentaron en la administración del presidente De la Madrid obligó al gobierno entrante del presidente Salinas a buscar mejorar las relaciones con la Iglesia, desde sus días de campaña daba visos de pretender cambiar la situación tirante que prevalecía.

Como demostración de apertura, el presidente Salinas nombró a Manuel Bartlett secretario de educación “seguramente tuvo como una de sus finalidades la de apaciguar las preocupaciones del catolicismo oficial, que había temido que un político menos abierto”²⁵¹ llegara a esa posición estratégica. “Por su parte, la Iglesia también mostró su buena posición hacia la conciliación, por el hecho de que el Episcopado apoyó ante Bush la renegociación de la deuda externa bancaria”.²⁵²

Fue así que transcurrió poco más de un año de gobierno, siendo “hasta febrero de 1990, con el nombramiento de Agustín Téllez Cruces, como enviado personal del presidente Salinas al Vaticano, cuando se da el primer paso concreto. Esta decisión, al igual que una serie de acercamientos que se dieron entre 1989 y 1991 entre funcionarios gubernamentales y eclesiásticos, fue interpretada como un signo favorable que anticipó las transformaciones en esta materia”.²⁵³

El 28 de enero de 1992 se publicó en el DOF el Decreto que reformó el artículo 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Carta Magna. Básicamente los cambios versaron en:

²⁵¹ *Ibidem*, p. 214.

²⁵² *Ídem*.

²⁵³ MORENO-BONETT, Margarita y ÁLVAREZ DE LARA, Rosa María, *El Estado laico y los derechos humanos en México 1810 – 2010*, tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM, 2012, p. 467.

- a) Artículo 3º.- Permitía a los particulares decidir el tipo de educación que impartirían, laica o religiosa.
- b) Artículo 5º.- Permitía la existencia de las órdenes monásticas, al no considerarse que coartaban la libertad.
- c) Artículo 24.- Permitía la realización de actos religiosos fuera de los templos.
- d) Artículo 27.- Permitía a las asociaciones religiosas adquirir, poseer o administrar los bienes que les fueran indispensables para cumplir su objetivo.
- e) Artículo 130.- Reconocía personalidad jurídica a las asociaciones religiosas. Reconocidas por la Secretaría de Gobernación y el derecho de los ministros de culto de votar y ser votados.

Por último, se dio “el anuncio conjunto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Santa Sede del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos Estados el 20 de septiembre de 1992, rotas desde mediados del siglo XIX”.²⁵⁴

Sin lugar a dudas, el sexenio del presidente Salinas no puede pasar desapercibido si se le compara con todos los demás pues se trató de una administración que comenzó a marcar una nueva manera de concebir al Estado, al mercado y a todo aquello que confluye para la subsistencia y viabilidad de estos. El comienzo de este sexenio fue altamente esperanzador, incluso, para la Comunidad Internacional. El presidente Salinas generó la convicción en no pocas personas de que las reformas económicas que estaba impulsando cambiarían para bien y sin posibilidad de retorno al Estado mexicano y, además, generaría condiciones de mercado inmejorables para recibir inversiones y participar activamente en los principales mercados del mundo; su participación en una de las zonas de libre comercio más grandes y con mayor futuro del planeta, harían de México un país desarrollado. Se debe resaltar que las grandes expectativas que se generaron tanto en el país como en el exterior, no solamente se debió a un presidente que dispersara esta idea, la propia sociedad mexicana alimentó esta idea y comenzó a vivir de una manera que no lo había hecho: el apalancamiento financiero para la vida de los mexicanos se volvió una realidad diaria, el otorgamiento de crédito a empresarios relajó sus criterios de procedencia, es decir, los mexicanos comenzaron a vivir con un nivel de egresos que rebasaba claramente el de sus ingresos. El reflejo en el exterior tampoco se hizo esperar, las grandes potencias comenzaron a ver a México y a los mexicanos con otros ojos y lo integraron paulatinamente a sus clubes y, con esto, a su modo de vida.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 473.

Lastimosamente todo el avance estructural e ideológico que desde la perspectiva de la democracia liberal (y capitalista) había tenido México, tuvo hacia la recta final del sexenio una serie de golpes tan contundentes, que la credibilidad del país quedó en entredicho a partir de ahí. Los excesos en el ejercicio del poder y un creciente desanimo social, crearon las condiciones idóneas para que la mentira que de tanto repetirse parecía haberse vuelto realidad estalló en las manos del gobierno cuando preparaba su salida triunfal. El indudable éxito que desde el punto de vista reformador tuvo el salinismo no se puede regatear, es un hecho que se convirtió en un gobierno dinámico y prometedor, sin embargo, el descrédito y aparente desgobierno nublaron casi por completo las cosas buenas que había hecho hasta el momento. Sucesos como los homicidios de Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, o el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) cimbraron desde sus fundamentos al Estado mexicano y definitivamente reconvirtieron la idea que recientemente se había generado en el exterior sobre el país.

Sumada a sucesos tan penosos como los mencionados, estuvo la percepción social de los altos niveles de corrupción que hubo en esa administración, los índices de confianza se desplomaron y pronto tendrían sus consecuencias: una vez concluido el sexenio e iniciado el del presidente Zedillo, irrumpió en la escena una de las mayores crisis económicas de las que se tenga memoria en México, un país que ya se encontraba en pleno proceso de interconexión con el mundo, definitivamente la crisis se agravó por la desconfianza del mundo.

3.1.4 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Después de haber sido partícipe directo del proyecto más ambicioso del presidente Salinas (PRONASOL) y de fungir como uno de los principales artífices de la política económica de dicho sexenio, el presidente Zedillo pudo llegar a serlo (Presidente de la República) derivado de la serie de circunstancias descritas anteriormente. Su formación política y económica hacía que frente a las circunstancias extraordinarias por la muerte de candidato Luis Donald Colosio y el impedimento de otros cuadros del PRI, fuera un perfil muy atractivo para el presidente Salinas (quien finalmente se decidió por él) para suceder a Colosio, sin embargo, al convertirse Zedillo en presidente sus posiciones se tornaron diametralmente opuestas y el distanciamiento entre el ahora ex presidente y Zedillo cada vez fue mayor debido, principalmente, a la grave crisis económica en la que se vio sumergido el país desde el inicio de la nueva administración.²⁵⁵ Antes que todo, hay que resaltar que

²⁵⁵ En distintos foros ambos ex presidentes se han culpado mutuamente de manera sistemática por la grave crisis que tuvo el país al inicio del sexenio de Zedillo.

el presidente Zedillo ganó las elecciones de 1994 con un margen más amplio que el margen con el que lo hizo el presidente Salinas, algunas voces atribuyen dicho apoyo a la fase traumática que pocos meses antes había vivido el sistema político mexicano en su conjunto y el PRI en específico. A pesar de este apoyo por parte de los electores parecían ser necesarias aún mayores reformas al sistema electoral para brindar legitimidad a todo aquel servidor público que llegara a serlo a partir de un proceso electoral, “Ernesto Zedillo ganó pero el consenso fue que los comicios habían sido inequitativos y que era necesaria una reforma”.²⁵⁶ Dicha reforma era inminente, pero debido a la crisis económica inesperada que se vivió, estos cambios tuvieron que esperar a que llegara un mejor momento.

Es así que desde el principio de la administración se notó el claro compromiso para lograr la reconversión del sistema político mexicano, esto invariablemente tendría consecuencias para la estructura orgánica de la APF. A pesar de la distancia que tomaron las posiciones de los presidentes Salinas y Zedillo, la tendencia de reestructurar la APF y descentralizar sus funciones parecía intacta, el proyecto neoliberal estaba más allá de las diferencias personales que estos dos pudieran tener y debía ejecutarse.

En resumen, el presidente Zedillo “al llegar al poder en la secuela del asesinato del candidato Colosio se sintió obligado a hacer dos cosas. De un lado, continuar con las reformas que había iniciado Salinas, pero buscando que éste no ejerciera, como era su propósito, influencia alguna en su gobierno. De otro, tratar de llevar adelante un programa político buscando interpretar lo que había dicho Colosio en diversos momentos. A este programa lo bautizó como “la nueva cultura democrática”. En éste se inscribieron desde la reforma del poder judicial, que buscó hacer de éste un ente autónomo e influyente en el equilibrio de poderes; una reforma política que consagró finalmente la autonomía del Instituto Federal Electoral y el intento de cambiar formas y procedimientos al interior del PRI”.²⁵⁷

Fue debido a las circunstancias políticas y a las convicciones personales que el presidente Zedillo tendió a separarse cada vez más del PRI, incluso, después de

²⁵⁶ AGUAYO QUEZADA, Sergio, *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, op. cit., p. 428.

²⁵⁷ MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, op. cit., p. 323. Una de las principales señales iniciales de la “apertura democrática” que quería demostrar el presidente Zedillo fue la incorporación en su gabinete de un panista renombrado como procurador general de la República: Antonio Lozano Gracia. La importancia de dicho movimiento no era menor, apenas unos años antes se consideraba que el permitir dejar participar a la oposición en la toma de decisiones generaría fisuras en el sistema establecido, que terminarían por derrumbar a esa mega estructura.

impulsar la reforma interna del partido que lo llevó al poder, anunció que no intervendría más en su trabajo. La distancia era una realidad profundamente hiriente para una clase política priísta acostumbrada a tener en el Presidente de la República a su máximo líder que, además, contaba con el “monopolio legítimo” de la toma de las grandes decisiones. Esta distancia con el presidente se reflejó en los sectores que tradicionalmente eran beneficiarios de la política clientelar del PRI, en los legisladores de ese partido que no compartían los mismos objetivos, en el poder judicial que recibiría un golpe de autoridad de su parte, en los gobernadores que se debatían entre seguir obedeciendo al otrora líder absoluto o reclamar la soberanía de sus entidades (que de facto era una ficción), etc.

Una vez más, la crisis económica y política hacía necesario que se llevaran a cabo cambios que esta vez no podrían ser cosméticos, pues ahora se estaba ante unos factores reales de poder fortalecidos, una sociedad civil activa mejor informada y ávida de contar con un gobierno transparente y obligado a rendir cuentas. Las altas expectativas con dentro del país como fuera de él se habían alimentado durante el sexenio del presidente Salinas, produjeron gran parte de la impopularidad que al principio de su administración padeció el presidente Zedillo, resultaban fundamentales cambios que hicieran que este último tomara la fuerza suficiente para trabajar a lo largo de su sexenio. El desgaste que tuvo durante el primer semestre de su gobierno hacía parecer que estuviera en la recta final del mismo.

Resultaba evidente que en 1994 el cambio en la concepción económica en México era una realidad, y se encontraba en franco desarrollo y cercano a consolidarse; el modelo neoliberal había permeado en el Estado mexicano.

La asignatura pendiente era la concepción política, por lo cual era inaplazable realizar transformaciones que pavimentaran el camino para lograr la alternancia política. Si el sexenio del presidente Salinas tuvo como característica la ruptura del antiguo proyecto económico, la administración del presidente Zedillo contó con la particularidad de la extinción del pasado proyecto político. Algunas de ellas se presentan a continuación.

3.1.4.1 Ámbito económico

Como ya se comentó, el proyecto económico de este sexenio brindó continuidad a la sensibilización iniciada con el presidente De la Madrid y a la ejecución continuada con el presidente Salinas. Pese al importante contratiempo que significó comenzar a trabajar en medio de una de las más grandes crisis económicas de las que se tenga memoria, el presidente Zedillo no reparó en continuar ejecutando el proyecto neoliberal. No obstante lo anterior, la doctrina capitalista iba aparejada a muchos

otros temas que ésta última y la democracia concebían como fundamentales para que los cambios fueran integrales y prácticamente sin posibilidad de dar marcha atrás.

La idea de hacer cada vez menos protagonista al Estado de los procesos económicos seguía en pie y el empoderamiento del mercado tenía un crecimiento sostenido. A pesar de esto, el conocido como “error de diciembre” que produjo la mayor devaluación del peso en el pasado reciente, dio origen a dos fenómenos que aún el día de hoy siguen causando efectos perversos:

1. Gran parte de la clase media dejó de serlo, esto debido principalmente a las deudas contraídas por las personas que la integraban a causa de un optimismo sin respaldo cuyo origen básicamente eran las altas expectativas creadas por el presidente Salinas y la irresponsabilidad de una banca que dio crédito a personas que seguramente con los estándares actuales no serían sujetos del mismo.
2. Se comprometieron los ingresos fiscales del Estado mexicano a causa de un programa con el que se rescató a la banca convirtiendo la deuda de los particulares en deuda pública.

A decir de muchas voces, el “error de diciembre” (también conocido en el mundo como “efecto tequila”) tuvo como responsables a ambas administraciones (de Salinas y de Zedillo), las deudas pagaderas a corto plazo contraídas por el primero y la lenta reacción del segundo dieron nacimiento, a grandes rasgos, a esta importante crisis. Incluso, hasta la actualidad persiste la controversia entre estos dos personajes, el pasado 6 de diciembre de 2015 el ex presidente Salinas declaró en el marco del Foro “México *Summit*” lo siguiente: “En ese momento se interrumpió el proceso de crecimiento y vino una recesión terrible, y desafortunadamente perdimos el gran momento en que la economía norteamericana, con el presidente Clinton, inició el proceso de expansión más largo y sostenido de su historia. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) arranca en enero de 1994, y en enero de 1995 tuvimos una macrocrisis, la crisis más terrible que haya tenido México desde la Revolución”.²⁵⁸

El ciclo de auge y caída que culminó con la crisis bancaria de 1994-1995, consistió básicamente en que para rescatar a la banca se creó el Fondo Bancario de Protección del Ahorro (FOBAPROA), con el cual se llevó a cabo el rescate de

²⁵⁸ (06 de noviembre de 2015). *Crecimiento mediocre es culpa de Zedillo, Fox y Calderón*. Revisa Punto de vista. <http://www.revistapuntodevista.com.mx/mexico/crecimiento-mediocre-es-culpa-de-zedillo-fox-y-calderon-salinas/88757/>. Consultado del 7 de noviembre de 2015 a las 16:22 horas.

préstamos muy cuestionables que trajo como consecuencia el aumento excesivo de deuda pública equivalente a 20 puntos del Producto Interno Bruto (PIB).²⁵⁹ Una vez analizados los bancos que se rescataron y los pasivos que motivaron tal rescate, es muy probable que se hayan trasladado a la sociedad una buena proporción de operaciones irregulares, lo que hizo que esta medida fuera profundamente impopular, como normalmente son todos los rescates realizados con dinero público.

Aunado al impopular aumento de la deuda pública estuvo la restricción del crédito, a partir de ese momento acceder a él era una misión muy complicada, tanto personas físicas como morales sufrieron esta situación y el aumento radical del costo para el acceso al financiamiento. Con un aumento de deuda sumamente excesivo motivado por causas que al día de hoy han sido cuestionadas y la falta de liquidez de las personas, el camino a seguir por la administración zedillista fue verdaderamente duro.

3.1.4.2 Ámbito político

Como ya se mencionó, si el sexenio anterior se caracterizó por el gran avance del modelo neoliberal en todo lo referente a las reformas económicas consideradas indispensables, el que se estudia resaltó por ser en el que se ejecutaron las reformas políticas tenidas como indispensables para completar las bases del proyecto que a partir de los años ochenta sería el defendido por las élites del país. Es de esta manera, que la reestructuración del gobierno se tornaba fundamental para responder paulatinamente al proyecto, generando las condiciones adecuadas para su consolidación en México. En las siguientes líneas se mencionarán algunos de los considerados más importantes.

3.1.4.2.1 Reforma al Poder Judicial de la Federación

Fue por razón del Decreto publicado el 31 de diciembre de 1994 en el DOF, mediante el cual se declararon reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se hicieron cambios de fondo a la integración de la SCJN y se creó al Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Sobre estos cambios tan profundos que transformaron al poder judicial existieron voces a favor y en contra; los que asumieron la primera

²⁵⁹ Cfr. MORENO-BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, op. cit., p. 269.

posición tuvieron como argumento el hecho de que la corrupción era una realidad cotidiana en el quehacer de este poder, su estructura y reglamentación estaba diseñada para ello; los críticos de la reforma lo fueron arguyendo que se trataba de un “golpe de Estado” al poder judicial, era una demostración autoritaria de los otros dos poderes que debilitaba al judicial en su papel de contrapeso. Desde el punto de vista que sea, ésta se trató de una enmienda contundente y trascendente que rompió con lo establecido hasta ese momento, fuera bueno o malo.

Derivado de la gran cantidad de artículos que se reformaron, en este caso se analizarán sólo aquellos enfocados en realizar transformaciones en el Poder Judicial de la Federación que se consideren más importantes:

La reforma del artículo 76 en su fracción VIII brindó al Senado la facultad de designar a los ministros de la SCJN, de entre la terna que sometiera a su consideración el Presidente de la República, así como también autorizar o no sus solicitudes de licencia o renuncia sometidas a su consideración por el presidente.

De igual manera, el artículo 89, fracción XVIII, que enlista las facultades y obligaciones del presidente, ordenaba lo mismo que el artículo anterior, pero esta vez desde la perspectiva del presidente.

El artículo 94 señalaba ahora que el Poder Judicial de la Federación depositaría su ejercicio en la SCJN, en los tribunales unitarios y colegiados de circuito, en los juzgados de distrito y en el CJF; éste último determinaría el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los tribunales unitarios y colegiados de circuito y de los juzgados de distrito. En este mismo artículo se definieron 2 aspectos clave sobre los ministros de la SCJN:

1. Durarían 15 años en su encargo y tendrían derecho a un haber de retiro.
2. Ningún ministro podría ser nombrado para un nuevo periodo, a menos que lo hubiera sido con carácter provisional o interino.

El artículo 96 estableció el procedimiento para la designación de los ministros de la SCJN, básicamente el Presidente de la República sometería a consideración del Senado una terna, debiéndose hacer por las dos terceras partes de los miembros presentes en un plazo improrrogable de 30 días, de no hacerse dentro de este plazo, el presidente designaría de entre esa terna al ministro. Otra previsión que tomaba era el supuesto de que el Senado rechazara la totalidad de la propuesta, en cuyo caso, el presidente sometería a su consideración una nueva y, en caso de rechazarse de nuevo, el presidente decidiría quién sería ministro de las personas propuestas dentro de esa terna.

El artículo 97 facultó al CJF para nombrar y adscribir a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito, quienes durarían 6 años en su cargo y podrían ser ratificados o promovidos. El CJF también podría averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal a petición de la SCJN. Asimismo, el pleno de la SCJN cada 4 años podría elegir de entre sus miembros a su presidente, el cual no podría reelegirse para el periodo inmediato posterior.

El artículo 100 ratifica y detalla la facultad de control que se pudo vislumbrar en el artículo 97, y es que señalaba que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación (con excepción de la SCJN) estarían a cargo del CJF. Este consejo se integraría por 7 miembros, estos serían:

1. El presidente de la SCJN.
2. Un magistrado de los tribunales colegiados de circuito.
3. Un magistrado de los tribunales unitarios de circuito.
4. Un juez de distrito.
5. Dos consejeros designados por el Senado.
6. Un consejero designado por el Presidente de la República.

Los miembros del CJF durarían 5 años en su encargo (con la excepción obvia del presidente) y no podrían ser nombrados para un nuevo periodo. En cuanto al presupuesto, la SCJN elaboraría el propio y el CJF elaboraría el resto.

“El enlace y la estructura global de estas reformas revelan que el propósito primordial se encamina a lograr que los tribunales judiciales de la Federación, con la Suprema Corte de Justicia en la cumbre de la gradación instancial, se centren y concentren en el área de satisfacer la garantía de impartir justicia en forma expedita, completa, imparcial e independiente, dejando al Consejo de la Judicatura Federal la tarea indispensable, pero accesoria, de ocuparse en proveer los apoyos materiales y el personal idóneo para llevar a feliz término la función jurisdiccional.”²⁶⁰

A través de los cambios en los artículos 116 y 122 establecieron los requisitos y limitantes para ser magistrado del Poder Judicial del Distrito Federal y señalaron que la función judicial se ejercería por el Tribunal Superior de Justicia (dejando definir su número de integrantes a la ley orgánica respectiva). Por otra parte, creó un organismo prácticamente a imagen y semejanza del creado a nivel federal, éste

²⁶⁰ Varios, *La justicia mexicana hacia el Siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM, 1997, pp. 27 y 28.

se llamó Consejo de la Judicatura del Distrito Federal que también se encargaría de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, no obstante, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaboraría todo el presupuesto del poder judicial local.

El artículo 123 señalaba que el CJF resolvería los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores y, para el caso de conflictos entre la SCJN y sus empleados, estos serían resueltos por la Corte.

Los transitorios de ese Decreto abonaron también al crecimiento de la polémica pues, por ejemplo, el segundo decía que los actuales ministros concluirían sus funciones a la entrada en vigor del decreto, es decir, al siguiente día de su publicación.

El transitorio tercero ordenaba que para la nominación y aprobación de los primeros ministros, el Presidente de la República propondría al Senado a 18 personas, dentro de las cuales se nombrarían a 11 ministros.²⁶¹

3.1.4.2.2 Reformas a la APF

Por orden de aparición, se hicieron los siguientes cambios en la APF:

Apenas el 28 de diciembre de 1994 se publicó en el DOF el Decreto por medio del cual se llevaron a cabo diversos cambios a la estructura orgánica de la APF, a saber:

3.1.4.2.2.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Uno de los cambios que con esta ley se realizó fue en algunas de las atribuciones de esta importante dependencia, básicamente a través de la reforma del artículo 31 de la LOAPF se constituiría a partir de la fecha como un filtro nuevo en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y ejecución

²⁶¹ En sesión pública extraordinaria, celebrada el 26 de enero de 1995, la H. Cámara de Senadores nombró en la progresión secuencial siguiente, como ministros de la SCJN, a los ciudadanos Juventino Víctor Castro y Castro, José Vicente Aguinaco Alemán, Juan Díaz Romero, Humberto Román Palacios, Mariano Azuela Gúitron, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan Nepomuceno Silva Meza y Olga María del Carmen Sánchez Cordero, quienes, después de rendir protesta constitucional, se reunieron, en el salón de plenos del más alto tribunal de la República, el día 1º de febrero de 1995 para celebrar sesión pública de instalación e inicio de las labores del primer periodo de sesiones, habiendo elegido como presidente al de la voz, José Vicente Aguinaco Alemán. *Ibidem.*, p. 26.

de obras públicas; con anterioridad, las demás dependencias podían emitir normas y lineamientos sobre estos temas sin que fuera necesaria la “opinión” de esta secretaría. Con este cambio, sería aún más influyente pues teniendo como motivación la eficiencia, controlaría buena parte del ejercicio del gasto de las demás dependencias. Pero eso no era todo, pues con la suma de otra atribución referente al ejercicio del control presupuestal de los servicios personales y, en conjunto con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (que se verá más adelante) aprobaría la estructura orgánica y ocupacional de las demás dependencias.

Lo anterior constituye un parteaguas en la manera de hacer las cosas al interior de la APF, esto en detrimento del ejercicio presupuestal y, finalmente, del ejercicio del poder en las otras dependencias. Todo esa pérdida de poder fue capitalizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la recién reformada Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a las cuales las demás dependencias habrían de recurrir en caso de querer cosas tan comunes como contratar personal o arrendar un edificio.

3.1.4.2.2.2 Secretaría de Desarrollo Social

Resultó una de las dependencias más beneficiadas con esta reforma, tuvo un gran aumento cualitativo y cuantitativo en sus atribuciones, además, a partir de ese momento fungiría como el laboratorio en que se experimentaría la nueva relación que la APF tendría con los estados y municipios, aunado a que en un buen número de esas nuevas atribuciones se daría cabida a los sectores social y privado. Por tanto, esta dependencia se convertiría en la coordinadora de importantes temas de interés nacional, concentradora de recursos y decisiones y, en una de las que mayor vinculación interinstitucional tendría con entes externos a la APF; en sintonía con el pasado reciente, la política social alcanzaría mayores dimensiones.

Entre otras cosas, ahora la Secretaría de Desarrollo Social se encargaría de:

1. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.
2. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control.

3. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

No obstante, esta serie de cambios constituyeron un importante avance en temas tan relevantes como el desarrollo regional, en forma definitiva parecía peligroso que la misma dependencia a través de la cual se canalizarían una gran cantidad de recursos y, también, tendría un contacto directo y constante con los sectores menos favorecidos de la sociedad, además fuera la encargada de evaluar y controlar lo hecho por ella misma.²⁶² Esa gran cantidad de recursos, su tarea de coordinar acciones con los otros órdenes de gobierno y su contacto con sectores desfavorecidos, la convertían en la dependencia ideal para impulsar intereses políticos particulares; el hecho de que de esa dependencia haya surgido un candidato presidencial (Luis Donald Colosio), resultaba revelador en este aspecto. Sin lugar a dudas, la labor de canalizar recursos era y sigue siendo mucho menos ingrata que la labor de recaudarlos o de poner en orden las finanzas.

3.1.4.2.2.3 Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

El artículo 32 Bis del Decreto que se analiza, fue resultado de la creciente exigencia alrededor del mundo de comenzar a tomar medidas que mitigaran el daño causado por la creciente industrialización del mundo y la conversión de algunos lugares de eminentemente rurales a urbanos. Era un hecho que el desarrollo de las sociedades (en estos términos) traería como consecuencia daños inevitables al medio ambiente. Algunas de las atribuciones de la recién creada dependencia eran:

1. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.
2. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, y también, en su caso, imponer las sanciones procedentes.

²⁶² Resultaba imprescindible la creación de un ente fuera de la Secretaría de Desarrollo Social que se encargara de evaluar la labor desempeñada por ésta. Debería ser demostrable que los beneficios canalizados por esta secretaría, llegaran a quienes debieran llegar.

3. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental y sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica.
4. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos.
5. Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono.
6. Regular la explotación pesquera, y expedir las normas oficiales mexicanas que correspondan, e igualmente promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de sus productos en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes.

La dependencia de nueva creación tendría entre sus facultades muchas muy importantes y de gran impacto para los sectores público, privado y social; sumado a esto, se trataría de una dependencia en constante colaboración con los órdenes estatal y municipal. Por otra parte, su opinión y capacidad sancionatoria cobraría una gran relevancia pues a los proyectos de cualquiera de los 3 sectores citados, se les haría además de análisis de viabilidad económica y hasta políticas, deberían cubrir con estudios sobre el impacto ambiental que ellos tendrían. Es en este tema específico, donde su labor sería muy estrecha con la labor relacionada con el desarrollo regional, urbano y de vivienda de la recién fortalecida Secretaría de Desarrollo Social.

3.1.4.2.2.4 Secretaría de Energía

La anteriormente llamada Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, sería en lo general, la encargada de conducir la política energética del Estado mexicano. Asimismo, se encargaría de conducir la actividad de las entidades paraestatales²⁶³ cuyo objeto estuviera relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear.

3.1.4.2.2.5 Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

²⁶³ Relacionada con temas específicos, por lo que parecía un contrasentido que en la denominación utilizada anteriormente se señalara a la industria paraestatal en lo general. Además, era impreciso el contar con una dependencia de la APF centralizada que se encargara de “coordinar” a la industria paraestatal, se trata de cosas diferentes.

La antes denominada Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a partir de ahora respondería a otro nombre y tendría entre sus atribuciones:

1. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes.
2. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la APF correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.

Una vez más se hace patente la nueva manera de ejecutar las políticas públicas en una nueva etapa de coordinación con los órdenes estatal y municipal, además de con las demás dependencias de la APF con las que tuviera asuntos interrelacionados.

Cabe destacar que los cambios en la denominación de la antigua Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos respondió básicamente a la creación en el sexenio anterior de la Comisión Nacional del Agua, la cual se trataba de un órgano desconcentrado de la misma secretaría y que de acuerdo al transitorio tercero del Decreto que se estudia pasaría a formar parte de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

3.1.4.2.2.6 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

La anteriormente llamada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a partir de ahora además de las labores de contraloría “se le adicionó lo relativo al desarrollo administrativo orientado a las acciones de descentralización, desconcentración, simplificación, evaluación, normatividad para adquisiciones, entre otras”.²⁶⁴ Entre sus funciones estarían las de:

²⁶⁴ RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, op. cit., p. 432.

1. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.
2. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización y asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la APF.
3. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la APF, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la APF.
4. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño.
5. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la APF centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.
6. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF y sus modificaciones, registrando dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos.
7. Conducir la política inmobiliaria de la APF, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales.

Finalmente, una dependencia absorbería todo lo relativo a uno de los proyectos que marcó al sexenio zedillista, se trató de la descentralización del poder en sentido amplio y el inicio de una nueva era en la relación institucional de la APF con los estados y municipios. Tal tendencia se replicó en estos DOS órdenes, por lo que se vieron obligadas a reestructurar sus propias organizaciones con la finalidad de armonizarlas con el orden federal. Aunado a lo anterior, otro de los temas que dotó de gran relevancia a la recién replanteada dependencia fue que la autorización y registro de las estructuras orgánicas de las demás dependencias estarían sujetas a sus criterios y los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (lo que ya se

comentó en la parte relativa a esta última). Por último, también los inmuebles sujetos al régimen de dominio público federal estarían bajo control de esta secretaría.

Al Decreto siguieron otros que paulatinamente transformaron en buena parte la estructura y funciones de la APF centralizada, sin embargo, enseguida se hará mención solo de aquellos que se considera que realizaron cambios macroadministrativos.

3.1.4.2.2.7 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Es así que con fecha 15 de mayo de 1996 se publicó en el DOF, el Decreto por el que se creó una nueva dependencia de la APF que se llamaría Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Incluso, el artículo 1º de la LOAPF a partir de ese día tomaría a esta consejería como una categoría diferente a las que integraban la APF: por una parte la Presidencia de la República, por otra las Secretarías de Estado y, además, los Departamentos Administrativos.

El titular de esta dependencia sería el Consejero Jurídico de Ejecutivo Federal y representaría al presidente en los juicios de amparo y en todos los juicios en los que el presidente participara con cualquier carácter. Por su parte, los recursos administrativos promovidos en contra de actos de los secretarios de Estado serían resueltos dentro del ámbito de su secretaría.

Además de representar al presidente en lo anterior, básicamente fungiría como asesor técnico del presidente en el análisis de los proyectos de iniciativas de leyes y de decretos, proyectos de tratados, así como de los documentos emitidos con base en la facultad reglamentaria que goza el ejecutivo.

Cabe decir que esta nueva dependencia a partir del día siguiente de la publicación del Decreto se haría de todos los elementos y recursos adscritos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, así como también de los asuntos a su cargo.

3.1.4.2.2.8 Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)

El 6 de mayo de 1996, “el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León presentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, durante una ceremonia efectuada en el salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de

Los Pinos”.²⁶⁵ Finalmente, este programa fue publicado el 28 de mayo de 1996 en el DOF, se trata de un documento muy interesante en el que se hace un diagnóstico muy completo del estado que en ese momento guardaba la APF, y también parece ser una radiografía de lo que a la postre sucedería con la manera de hacer las cosas dentro de la misma y la participación activa que en lo subsecuente tendrían las entidades federativas y los municipios en la ejecución de las políticas públicas ideadas y proyectadas desde la APF. Resulta destacable además el hecho de que por fin se plasman las necesidades que se presentarían en ese momento y en los años por llegar, curiosamente algunas de esas necesidades hoy las intentan atender algunos OCAs. Fundamentalmente el PROMAP tenía “el propósito de promover la rendición de cuentas y mejorar la cultura orientada al servicio, en parte mediante indicadores para la evaluación del desempeño. El discurso del PROMAP introdujo las palabras “rendición de cuentas” y “evaluación” en la administración pública mexicana. Un subprograma, “Evaluación y medición de la gestión pública”, buscó obtener resultados medibles para la evaluación interna e indicadores de desempeño para guiar el proceso de toma de decisiones. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fue creada y le fue dada la responsabilidad de desarrollar indicadores de desempeño, acuerdos de desempeño y definir presupuestos en relación con el logro de resultados. Sin embargo, el PROMAP logró muy poco y no fue capaz de transformar el proceso de toma de decisiones dentro de la administración.”²⁶⁶

El PROMAP tenía dos objetivos generales:

1. Transformar a la APF en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
2. Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

²⁶⁵ <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/may96/06may96.html>. Consultada el 03 de octubre de 2015 a las 20:45 horas.

²⁶⁶ http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Banco_mundial/Nota2.pdf. Consultada el 04 de octubre de 2015 a las 22:00 horas. En esta parte es pertinente manifestar el desacuerdo con lo sostenido por este documento publicado por el CONEVAL, ya que definitivamente el PROMAP es la síntesis de lo perseguido desde el sexenio del presidente De la Madrid en el aspecto de la estructura orgánica de la APF y el actuar de los servidores públicos dependientes de ella, desde los ochenta se plantearon temas como la dignificación y profesionalización de los servidores públicos, mecanismos de medición y evaluación del desempeño, etc. Tal fue el legado de este programa, que aún en la actualidad se siguen utilizando algunos de los conceptos que introdujo y también algunos de los cambios que propuso son en estos días una realidad (por ejemplo la desconcentración y descentralización).

Con apego a los objetivos generales antes descritos, el PROMAP agrupaba sus actividades en torno a los siguientes cuatro subprogramas:

1. Participación y Atención Ciudadana,
2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa,
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública, y
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

De acuerdo con Roberto Rives Sánchez el PROMAP tenía como objetivo mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la gerencia privada (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos). También sostiene que este programa tuvo dos etapas:

1. De mayo de 1996 a enero de 1998, realizada bajo el enfoque de la planeación estratégica y calidad total.
2. De enero de 1998 al final del 2000, enfatizando el mejoramiento de los procesos.²⁶⁷

Como prueba fehaciente de que el PROMAP sería una realidad por ejemplo en el segundo de sus cuatro subprogramas, en materias tan diversas como son la educación o la gestión ambiental se pusieron en marcha profundos cambios. Pocos meses después de publicado el PROMAP se celebraron y fueron publicados dos acuerdos que transformaron profundamente los servicios de salud alrededor del país, dichos acuerdos se tomarán como ejemplos de la aplicación práctica del PROMAP.

3.1.4.2.2.9 Creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)

El Decreto por el que se creó la COFETEL fue publicado el 9 de agosto de 1996, según el contenido del mismo documento, esto se realizó con el propósito de promover la competencia en el sector, dar seguridad jurídica a la inversión y formar recursos humanos especializados, ya que se consideró conveniente que, en materia de telecomunicaciones, parte de las atribuciones que la Ley Federal de Telecomunicaciones confería a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fueran ejercidas a través del de este órgano desconcentrado, a fin de lograr una adecuada regulación y promoción para su eficiente desarrollo. La creación de dicho órgano desconcentrado se realizó teniendo como antecedente inmediato lo

²⁶⁷ RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, op. cit., pp. 433 y 434.

señalado por el transitorio decimoprimeros de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el DOF el 7 de junio de 1995; ahí se ordenaba que más tardar el 10 de agosto de 1996, el ejecutivo federal constituiría un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendría la organización y facultades necesarias para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, de acuerdo a lo que estableciera el Decreto que se comenta.

En lo relativo a su integración, la COFETEL contaría con cuatro comisionados, incluido a su presidente, designados por el titular del ejecutivo federal, a través del Secretario de Comunicaciones y Transportes.

3.1.4.2.2.10 Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y Acuerdos de Coordinación para la descentralización integral de los Servicios de Salud

Con fecha 20 de agosto de 1996, se celebró entre el ejecutivo federal (Secretaría de Salud) y las entidades federativas, el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y, posteriormente, un Acuerdo de Coordinación para la descentralización integral de los Servicios de Salud con cada entidad. El primero de ellos fue publicado el 25 de septiembre de 1996 en el DOF y, los segundos, en distintos momentos dependiendo de la entidad federativa.

Por lo que hace al primero de los acuerdos, desde su introducción esgrime una defensa férrea del federalismo en México, señalando expresamente la necesidad de un “federalismo renovado en su organización política que fortalezca su capacidad democrática y propicie un país más equilibrado y más justo.” En ese sentido, consideraba a la salud un bien social además de un valor biológico asumible por el Estado mexicano en todos sus órdenes de gobierno.

Los firmantes de dicho acuerdo fueron el gobierno federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, teniendo como finalidad la descentralización de los servicios de salud, en específico, responsabilidades, recursos y decisiones. Contaba con cuatro estrategias:

1. La descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud para la población no asegurada,
2. La configuración de sistemas estatales,
3. La ampliación de la cobertura a través de un paquete básico de servicios, y

4. El mejoramiento de la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales mediante una mejor coordinación sectorial.

El propio Acuerdo señalaba que su objetivo sería beneficioso en 2 vertientes: “el político, al fortalecer el federalismo y reintegrar a la esfera local las facultades que les eran propias al suscribir el pacto federal; y el social, al acercar a la población servicios fundamentales, que al ser prestados por los estados aseguran a los usuarios mayor eficiencia y oportunidad.” Como puede notarse, entre los beneficios previstos no se incluyó alguno de tipo económico o financiero, lo que desde un principio pareció raro derivado de la difícil situación que en esos dos aspectos estaba viviendo el país, con el tiempo sería aún más claro que no se previeron beneficios de esos tipos porque realmente no los hubo, la eficiencia estuvo ausente desde cualquier punto de vista.

De igual manera, el acuerdo define lo que nombra como “la política compensatoria de la descentralización”, que sin duda, fue uno de los mayores atractivos para los gobernadores, pues de esta manera se establecía el compromiso de afectar a este rubro mayores recursos que serían manejados por ellos; a la letra señala: “El propósito que anima la fundación del pacto federal mexicano, estriba esencialmente en el logro de la justicia social. Asimismo, cuando se hace referencia a la variada composición nacional, se alude a la justicia distributiva. Por ello, en el contexto de la descentralización de los servicios de salud, “la federación por conducto de la secretaría, ratificaría su compromiso con la sociedad de hacer realidad este principio esencial del quehacer republicano”.

Así, la autoridad sanitaria federal destinará mayores recursos a aquellas regiones que cuentan con núcleos de población más vulnerables y con carencias más acusadas. Ello, con el objeto de promover el desarrollo equitativo de todos los integrantes de la Federación. El proceso de descentralización operativa tiene en el Programa de Ampliación de Cobertura, su expresión más ambiciosa para llegar a los lugares donde todavía no se prestan los servicios regulares de salud”.

Es así como el presidente Zedillo emprendió una campaña de “fortalecimiento del federalismo” que, para el caso de los servicios de salud, no fue otra cosa que una descentralización de derechos y obligaciones que fue muy atractiva desde el inicio para los gobernadores por el monto tan alto de recursos que a partir de ese momento manejarían, aunque las obligaciones que llevaba aparejadas eran igualmente mucho mayores a las que tenían hasta antes de este momento histórico, al pasar del tiempo se notarían los resultados de esta nueva forma de “dar fortaleza al federalismo”.

“A fin de cumplir con los compromisos contraídos en estos acuerdos, se inició el establecimiento de los organismos públicos descentralizados que recibirán los recursos transferidos.”²⁶⁸

Un punto de inflexión desde el punto de vista político durante esta administración fue el marcado a partir de la publicación del Decreto mediante el cual se declararon reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 22 de agosto de 1996. A continuación se resaltarán los principales cambios que generó de acuerdo al orden de los artículos constitucionales reformados:

3.1.4.2.2.11 Supresión del Departamento del Distrito Federal y creación del Gobierno del Distrito Federal

En la reforma del 22 de agosto de 1996 se dio un giro de 180 grados a la naturaleza jurídica del antiguo Departamento del Distrito Federal, acabando en el mismo acto con el concepto de departamento administrativo creado desde la Constitución de 1917²⁶⁹ y que francamente ya había caído en una situación de obsolescencia que dejaba de justificar su existencia; la naturaleza “técnico-administrativa” que originalmente tuvieron estas figuras se fue desvirtuando con el paso de los años hasta hacerla una figura injustificada e, incluso, inviable tomando en cuenta sus conceptos más básicos.

Estableció como autoridades locales del nuevo ente a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia; siendo las dos primeras integradas por servidores públicos electos por votación universal, libre, directa y secreta (durante 6 años para el caso del jefe de gobierno y 3 para el caso de los diputados). A pesar de esta nueva conformación, aún después algunas atribuciones que tenían que ver con la vida interior del Distrito Federal quedaron reservadas para ser ejercidas tanto por el Congreso de la Unión como por el presidente, razón por la cual todavía en tiempos recientes se ha discutido si el Distrito Federal es, en sentido estricto, asimilable o no a una entidad federativa.

En el caso del Congreso de la Unión, éste sería el encargado de legislar en lo relativo al Distrito Federal (siempre que no estuviera expresamente reservado a la

²⁶⁸ *Ídem.*

²⁶⁹ No obstante, el concepto de departamento administrativo seguiría presente en diversos instrumentos normativos a pesar de que careció de vigencia durante muchos años. La armonización de la realidad con la norma se logró hasta el sexenio del presidente Calderón en que se emitió un Decreto que reformaría todo aquella ley en la que se hiciera alusión al concepto, mismo que se analizará en el momento idóneo de la investigación.

Asamblea Legislativa), expediría el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, legislaría en materia de deuda pública del Distrito Federal, etc.

En el caso del presidente, iniciaría leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal, propondría al Senado al sustituto en caso de remoción del Jefe de Gobierno, enviaría anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, etc.

Cabe destacar que el transitorio séptimo del decreto establecía que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegiría en el año de 1997 y ejercería su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

Es así que con posterioridad a la reforma de agosto de 1996, específicamente el 4 de diciembre de 1997, se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este Decreto era necesario para armonizar las leyes en cuyo contenido tendría un impacto la importante reforma de agosto del año anterior, especialmente en lo relativo a la profunda reforma que recibió el Distrito Federal.

En relación con los cambios que recibió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el artículo 2º señalaba lo siguiente: la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Con esto se intentó zanjar la discusión de si el Distrito Federal sería o no a partir de estas reformas una entidad federativa, se debe adelantar que el debate subsiste hasta el presente. A pesar de lo anterior, el contenido del artículo 34 del mismo estatuto no ayudó mucho a dejar clara la naturaleza de entidad federativa del Distrito Federal, pues brindó al presidente el mando de la fuerza pública y la designación del servidor público que la tuviera a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y, también, podría removerlo libremente o a solicitud del jefe de gobierno²⁷⁰ En cuanto

²⁷⁰ Años después de esta reforma, el presidente Vicente Fox removió a Marcelo Ebrard, en ese entonces secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, y a José Luis Figueroa, comisionado de la Policía Federal Preventiva; esto por el linchamiento de dos agentes que tuvo lugar en San Juan Ixtayopan, delegación Tláhuac, el 23 de noviembre de 2004. La remoción de Ebrard la pudo llevar a cabo con el fundamento que se comenta, sin embargo, hay que decir que la utilización de esta facultad por parte del presidente no era común, pero la

a la elección de jefes delegacionales, el transitorio quinto del estatuto ordenó que en lo que se refería a su elección, ésta entraría en vigor hasta el 1º de enero del año 2000.

3.1.4.2.2.12 Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000

El 6 de agosto de 1997 se publicó el Decreto por el que se aprobó el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que desde sus considerandos sostiene una afirmación categórica e incluso temeraria: “el federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo” y sigue, “para llevarlo a cabo, con pleno reconocimiento a la soberanía de los estados y la libertad municipal, es necesario emprender una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los municipios”. Esta afirmación parecía aventurada, pues posteriormente estaría sujeta a evaluaciones, no obstante, no es aún momento en esta investigación para sacar conclusiones.

Como objetivos planteaba los siguientes:

1. Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal.
2. Vigorizar la autonomía política de los estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.
3. Constituir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno.

Como ya se vio líneas atrás, la “función compensatoria del Pacto Federal” era verdaderamente atractiva para gobernantes que antes de todas estas nuevas políticas contaban con un margen de acción política y presupuestaria sustancialmente más reducida que con la que contarían a partir de esta concepción renovada del Pacto Federal. Lo que estaría por verse es si esta nueva distribución de derechos y obligaciones realmente fortalecería la unidad nacional. La descentralización del poder en sentido amplio indudablemente traería como

relación ríspida que tenía el presidente Vicente Fox con Andrés Manuel López Obrador, entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, contribuyó a que fuera efectivamente utilizada.

consecuencia el surgimiento de nuevos tramos de poder y responsabilidad que abonarían a las ideas de soberanía mal entendida, la falta de una cabeza visible en el centro generaría distorsiones como las que se acentuaron a partir del sexenio siguiente.

Ya en su articulado, el pacto establece en el artículo 1º que la obligatoriedad del mismo sería extensiva a las entidades paraestatales, situación que de principio se debe decir que era anómala pues, por ejemplo, descentralizar entidades paraestatales conceptualmente puede verse como una aberración, como un despropósito.

A diferencia de lo hecho hasta el momento en este sexenio, con este pacto además de brindar facultades de supervisión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, también se las da a la Secretaría de Gobernación. Siendo de esta manera que la última de las anteriores dependencias recibiría un nuevo impulso basado en un protagonismo que había ido perdiendo.

Con posterioridad a estas importantes reformas, se expidieron otras que de alguna manera impactaron en la LOAPF, modificando la estructura orgánica de la APF.

3.1.4.2.2.13 Creación de la Policía Federal Preventiva

La reforma que se publicó en el DOF el 4 de enero de 1999 y que se trató del Decreto por el que se expidió la Ley de la Policía Federal Preventiva tuvo como principal aportación la creación de una unidad que tendría autonomía técnica y operativa, estaría a cargo de un comisionado y dependería directamente de la Secretaría de Gobernación; ésta tuvo como efecto evidente la suma de nuevas atribuciones a la Secretaría de Gobernación dentro de lo establecido por la LOAPF.

3.1.4.2.2.14 Autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)²⁷¹

El 13 de septiembre de 1999 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformó y adicionó el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados

²⁷¹ Aunque autores como John Ackerman y Jorge Fernández Ruiz cuestionan que se sostenga que la CNDH sea un OCA, pues ambos afirman que no ejerce autoridad pública alguna y más bien actúa como instancia de persuasión dado que sus acciones más importantes son recomendaciones y no decisiones políticas. Ver ACKERMAN ROSE, John Mill, *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*, op. cit., p. 22 y REYES RETANA MÁRQUEZ PADILLA, Oscar (Coord.), *Derecho y Administración Pública. Situación actual, perspectivas y propuestas*, op. cit., p. 136.

Unidos Mexicanos. En su primer párrafo ordenó al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales establecer organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerían de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violaran estos derechos.

Para el caso del organismo que establecería el Congreso de la Unión, señaló que éste se denominaría Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y contaría con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. “Éste fue un gran logro puesto que extrajo un organismo clave de vigilancia gubernamental del control directo del régimen del partido de Estado”.²⁷²

En cuanto a la integración de este OCA, la reforma señaló que formarían parte de un consejo consultivo 10 consejeros y un presidente que serían elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente por el mismo criterio. Sobre las propuestas, dejó a la ley determinar el procedimiento, no obstante, ésta también correspondería a la cámara alta. El presidente de la CNDH (y por lo tanto también del Consejo Consultivo) duraría en su encargo 5 años y podría ser reelecto por una sola vez; de igual manera, éste último presentaría anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades.

3.1.4.2.2.15 Creación de la Secretaría de Seguridad Pública

El 30 de noviembre de 2000 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LOAPF, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca. Por virtud de éste se crearía la Secretaría de Seguridad Pública y, por tanto, se modificaría el número de dependencias de la APF, quedando al final del sexenio del presidente Zedillo en 19 y se cambiaría la denominación de otras:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.

²⁷² ACKERMAN, John M., *op. cit.*, p. 136.

4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Seguridad Pública.
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
7. Secretaría de Desarrollo Social.
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
9. Secretaría de Energía.
10. Secretaría de Economía.
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
13. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
14. Secretaría de Educación Pública.
15. Secretaría de Salud.
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
17. Secretaría de la Reforma Agraria.
18. Secretaría de Turismo.
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Con esta última reforma las labores policiacas se sustrajeron de la Secretaría de Gobernación en un hecho histórico, pues con anterioridad a esto el titular de dicha dependencia además de controlar la política interior del país y una gran diversidad de temas más, también controlaba las labores de seguridad pública abonando, de acuerdo con muchas opiniones, a la proclividad hacia la represión que hasta años recientes había ejercido el gobierno mexicano. A propósito de las labores de seguridad pública, el recién creado artículo 30 bis de la LOAPF, en su fracción X, señalaba que a la recién creada Secretaría de Seguridad Pública correspondería organizar, dirigir, administrar y supervisar a la Policía Federal Preventiva creada a principios del año anterior, con lo que se completó el círculo y la Secretaría de Gobernación vería seriamente disminuidas sus funciones durante los siguientes gobiernos panistas.

Las reformas emprendidas durante el gobierno del presidente Zedillo, como ya se mencionó, estuvieron encaminadas a fortalecer a la democracia y a la economía de mercado, es en el primer concepto donde se tuvo una mayor apuesta, pues en el tema económico el mayor avance y desgaste se lograron desde el sexenio del presidente Salinas.

El replanteamiento de las instituciones públicas llevó aparejado un desgaste sin precedentes del partido en el gobierno, la descentralización del poder creó a todo lo largo y ancho del país un sinnúmero de actores que se hacían del poder que iba

dejando de ejercer la que hasta el momento había sido la figura central y tomadora de las grandes decisiones: el Presidente de la República.

La figura presidencial se vio seriamente disminuida al parecer de manera deliberada, la escisión de grandes rubros que hasta el momento eran parte de esfera presidencial multiplicó de manera importante el número de factores reales de poder que gradualmente exigirían mayor influencia, incluso en detrimento de la que ejercía el presidente. El reparto de recursos al que no estaban acostumbrados personajes como los gobernadores, llevó a producir una serie de funcionarios que cada vez más actuaron como dueños absolutos de sus ámbitos de competencia: la visión patrimonialista de los recursos públicos se convertiría gradualmente en un problema estructural reforzado, multiplicado y cada vez más estructurado.

De igual manera, las reformas políticas realizadas produjeron una oposición ahora institucional (a partir de 1997), empoderada, con acceso a recursos y con posibilidad de obstaculizar el trabajo cotidiano del presidente, sin embargo, al parecer la preocupación del zedillismo fue convertirse en el sexenio de una supuesta consolidación de la democracia, en el sexenio de la alternancia. La actitud tomada desde el principio del sexenio y con efectos claros a partir de la mitad del mismo, generaron que la capital del país fuera por primera vez gobernada por un candidato surgido de la oposición y que el PRI-gobierno perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados. Se estaba pavimentando el camino para la llegada de la oposición al puesto público más importante de todos.

3.1.5 Vicente Fox Quesada (2000-2006)

El arribo al poder por parte del presidente Fox tuvo un peso simbólico sin precedentes en el sistema político mexicano: por primera vez después de poco más de 70 años, no surgiría de las filas del PRI el Presidente de la República. La victoria de un partido de oposición a pesar de toda la fortaleza tradicional con que contaba el PRI en esos momentos se debió a una serie de factores que lograron converger en el momento idóneo para romper con una tendencia que ya parecía tener fuertes raíces culturales e institucionales en la sociedad mexicana.

Uno de los factores principales para que este hecho se presentara fue la división existente al interior del PRI y que, contrario a lo acostumbrado por sus predecesores, el presidente Zedillo cumplió con su promesa de no intervenir en las decisiones del partido político del que surgió, esto incluía no apoyarlo en el modo priísta de concebir esa idea. Además de esto, la descentralización del poder que se encontraba aun en camino a su consolidación comenzó a fortalecer de manera muy importante a los gobernadores, los cuales al no contar con un “jefe máximo” del

viejo estilo, actuaban libres hacia el cumplimiento de sus objetivos personales y de grupo; es precisamente de esta fracción privilegiada de la que surgió Vicente Fox, en ese entonces un gobernador muy popular y con acceso a ingentes recursos de todo tipo que además resultó ser un candidato muy atractivo para el electorado: después de varios sexenios el Presidente de la República no tuvo como antecedente inmediato ser parte del gabinete federal.

Finalmente y como ya se adelantó, Vicente Fox resultó ganador de la elección del año 2000 al encabezar la llamada “Alianza por el Cambio”, abanderando al Partido Acción Nacional (PAN) y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El amplio margen con el que resultó ganador de la contienda sumado a la era con la que había acabado, permitió al presidente Fox llegar al poder con una legitimidad envidiada por cualquier líder político en el mundo, trayendo aparejado un grado elevado de responsabilidad, esto como resultado de las expectativas generadas a lo largo de la extensa campaña que emprendió.

No obstante, con el paso del tiempo las expectativas se fueron desdibujando, pues ya instalado en el poder el presidente Fox decidió no realizar transformaciones con la profundidad que la sociedad exigía ni con la oportunidad que los tiempos dictaban. Lo que no pocos vieron como el *momentum* para aniquilar al PRI, el presidente Fox lo vio como la ocasión para cogobernar con este partido, la presencia del último seguía siendo muy fuerte en todos los órdenes de gobierno y de alguna manera su peso político específico era considerado total para hacer transitar cualquier decisión política fundamental.

Fue así que el presidente Fox demostró desde la integración del gabinete que encabezaría, la intención de continuar con la tendencia neoliberal iniciada desde 3 sexenios atrás, aunque esta administración no se caracterizaría como las 3 anteriores como una donde se buscara la modernización administrativa, sí tendría la firme intención de buscar cierta innovación en el quehacer diario del gobierno. Si bien los primeros niveles de la APF fueron ocupados por personas con perfiles diferentes a los vistos hasta el momento, en los niveles inferiores a estos los cambios no fueron lo profundo que se esperaba que fueran o simplemente nunca sucedieron, por lo cual se ha criticado a dicha administración como la primera de oposición que a pesar de sus promesas de un rompimiento contundente con el pasado, no las cumplió. En la selección de servidores públicos de mando, se comenzó a hacer uso de criterios que hasta el momento no se habían utilizado, la asimilación de la APF con las empresas privadas empezó a hacerse presente, de ahí la intención de lograr una innovación gubernamental.

Adelantando un poco lo que a continuación se estudiará y reforzando lo anterior, en la opinión de muchas personas el presidente Fox no cubrió del todo las expectativas que generó como candidato, se esperaba que su gestión comenzará en forma definitiva e irreversible a generar la consolidación de la transición democrática y no para todos fue así. Como hecho revelador, la situación económica estable de la que gozó durante su gobierno contribuyó de manera directa a la reafirmación de una descentralización del poder mal entendida, dando origen a gobernadores con mayores márgenes de maniobra que a poco se convirtieron en un factor real de poder cada vez más robusto, con todos los vicios que eso conllevaría al presentarse el hecho de que el gobierno federal distribuyó gran cantidad de recursos a los que no se les daba el seguimiento que ameritaba. La participación de las entidades federativas y de los municipios en el ejercicio del gasto (en rubros tan importantes presupuestalmente como son los relacionados con el gasto social) fue un fenómeno que gradualmente produjo administraciones con mayor liquidez de la que habían tenido jamás. El hecho de que esta repartición estaba generando cada vez mayor ambición en los gobernadores, fue una de las razones para que durante este sexenio se haya constituido la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la cual todavía se trata de una organización de gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal que inmediatamente se convirtió en un grupo que atomizó aún más el poder y generó una mejora evidente en los márgenes de maniobra de los gobernadores, esto aun cuando en un principio se pensaba que podía llegar a ser un contrapeso (metaconstitucional) efectivo del presidente Fox, no obstante, la CONAGO derivó en un mecanismo a veces coadyuvante y a veces opositor de las posiciones del presidente, gracias a su fuerte influencia sobre los integrantes del Poder Legislativo Federal.

3.1.5.1 Ámbito económico

Como ya se aseveró, la administración del presidente Fox no supuso las transformaciones que muchos esperaban que se dieran y, contrario a ello, fijó una postura de búsqueda de la consolidación de lo realizado por sus predecesores; en este aspecto, el manejo de la economía del país no fue la excepción. Esta administración fue particularmente beneficiada por la estabilidad macroeconómica lograda y por la buena situación de la industria petrolera (tanto los precios internacionales del petróleo como la producción alcanzaron niveles muy altos), lo que brindó al presidente posibilidades envidiables para muchos de sus predecesores.

Tal y como era de esperarse de un gobierno resultado de la añorada transición democrática, el gasto social siguió incrementándose (más aún por los ingresos petroleros extraordinarios con los que contó) persistiendo su focalización. En esta

administración se siguió la política social surgida en el gobierno anterior (Progresista) de llevar a cabo transferencias directas de dinero en efectivo a población en situación de pobreza siempre que se cumplieran ciertas condiciones, no obstante, el presidente Fox llamó a este programa “Oportunidades”.²⁷³ Con esta forma multidimensional de hacer las cosas, se trataban 3 temas sociales fundamentales en cualquier sociedad: la pobreza, la educación y la salud. “A la vez, la administración de Fox introdujo algunos cambios. Incrementó la cobertura del programa para abarcar áreas urbanas y para subsidiar tres años adicionales de escolaridad e incluir la educación primaria, secundaria y preparatoria: un total de doce años. Un tercer cambio fue crear el subprograma Jóvenes con Oportunidades con el que se abre una cuenta de ahorro para los jóvenes de las familias participantes que tengan un desempeño satisfactorio en su educación preparatoria.”²⁷⁴ Todo lo anterior sirve como ejemplo de las grandes cantidades de dinero con las que este gobierno contó para poder solventar un gasto de esta magnitud, sin duda la base beneficiaria de los programas y el tiempo de su otorgamiento (de los recursos afectados al aspecto social) se incrementaron de manera por demás significativa, lo que se tradujo invariablemente en un aumento brutal del gasto.

Los importantes montos de gasto que representaba la manera de administrar del presidente Fox requería consecuentemente de ingresos fiscales que lo permitieran, al estar consciente de esto y de que hacer depender de ingresos tan volátiles como los petroleros aquellas políticas que estaban siendo diseñadas y blindadas para trascender de ese sexenio era un grave error, por lo que el presidente apostó gran parte de su capital político en emprender una reforma fiscal muy profunda (la cual implicaba romper con el tabú de que tanto alimentos como medicinas no podían ser gravados) que finalmente no logró a pesar de amagar en distintos momentos con llevarla a cabo; suerte parecida tuvieron las otras dos grandes reformas que se fijaron como objetivos de esta administración: la energética y la laboral.

A diferencia de lo que defiende la teoría de la división de poderes, si bien tanto los poderes legislativo como judicial se opusieron en diversos momentos a decisiones tomadas desde lo más alto de la APF, en realidad el origen del contrapeso efectivo

²⁷³ Respecto de estos programas, existen diversas opiniones críticas que señalan que con los mismos se incurrió en distintas incongruencias y se seguía alentando la imagen del Estado paternalista. El hecho de que una familia recibiera más dinero en razón de que contara con más hijos que fueran a la escuela y que todos asistieran regularmente a control médico, en realidad se trataba para muchos de una política que colisionaba frontalmente con las políticas de planificación familiar, lo que generaba un desorden en la coordinación de los diversos programas ejecutados por las dependencias encargadas de ello.

²⁷⁴ MORENO – BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, op. cit., p. 275-277.

al que se enfrentó el presidente Fox estuvo, para su sorpresa y en varias ocasiones, en los gobernadores de los estados. Al contrario de lo que se podría esperar de un presidente que previamente fue gobernador, los hechos parecen indicar que el fortalecimiento político y económico de los gobernadores auspiciado desde su gobierno (gracias [otra vez] a los recursos extraordinarios con los que contó), convirtió a estos en los principales obstáculos y facilitadores para emprender las reformas que desde un principio se planteó.²⁷⁵ Las reformas económicas que se promovieron en el gobierno foxista fueron principalmente encaminadas a cambios en la política fiscal, siendo que este tipo de reformas normalmente conllevan cobrar más impuestos a los contribuyentes y por tanto son impopulares; los gobernadores en ningún momento estuvieron de acuerdo con asumir el costo político de llevarlas a cabo y más bien buscaron fortalecerse más oponiéndose a ellas, asumiendo el papel de autores intelectuales de su oposición y teniendo en los legisladores a los autores materiales de la misma.

3.1.5.2 Ámbito político

3.1.5.2.1 Expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Como uno de los sellos característicos de este sexenio y de la tendencia hacia la innovación gubernamental, el 11 de junio de 2002 se expidió la ley y se creó el instituto referidos en el subtítulo, básicamente como resultado de la exigencia por parte de organizaciones y la tendencia seguida internacionalmente, marcando un hito en la forma de hacer las cosas en la APF y sembrando las semillas de la transparencia y rendición de cuentas en la administraciones públicas locales, contando como principal considerando que la información del quehacer cotidiano de la APF era considerada pública y por lo tanto todos debían tener acceso a conocerla. El artículo 2º de la ley señalaba que esta era de orden público y que tenía como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal²⁷⁶, y cualquier otra entidad federal. También en el artículo 3º fracción XIV, se detalla que los sujetos obligados serían:

²⁷⁵ Resultó verdaderamente paradójico el hecho de que en algunos momentos los gobernadores apoyaban al presidente Fox y en otros no. La ascendencia que los gobernadores tenían sobre los legisladores provenientes de sus entidades federativas hacían que aquellos resultaran un grupo determinante a lo largo del sexenio.

²⁷⁶ No queda claro cuáles con los órganos con autonomía legal, siendo errores conceptuales como el que se lee los que generan contingencias innecesarias, pues de acuerdo con esto podrían existir OCAs a quienes su autonomía se les sea atribuida en virtud de una ley secundaria.

1. El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.
2. El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos.
3. El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.
4. Los órganos constitucionales autónomos.²⁷⁷
5. Los tribunales administrativos federales.
6. Cualquier otro órgano federal.

Para lograr llevar a cabo una correcta labor, el Poder Ejecutivo Federal contaría con unidades de enlace y con comités de información. Las primeras serían designadas por los titulares de las dependencias y entidades y se encargarían básicamente de realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares. También cada dependencia o entidad contaría con los comités de información, los cuales básicamente deberían coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en la ley, estos se integrarían por un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad, el titular de la unidad de enlace y el titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad adoptando sus decisiones por mayoría de votos.

Otra prueba de la importancia que ha tenido este Decreto en las labores que la APF desempeña en la actualidad, es que en éste se ordena la creación de una pieza fundamental en el entramado diseñado para lograr la transparencia y la rendición de cuentas en la función pública, se trata del llamado en su origen Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que fue el órgano de la APF, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información. Este se integraba por 5 comisionados que durarían 7 años sin posibilidad de reelección y que serían nombrados por el ejecutivo federal, teniendo que la Cámara de Senadores podría objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encontrara en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación; en la misma ley se sostenía que el Instituto no estaría subordinado a autoridad alguna.

Posteriormente, en el sexenio que siguió, específicamente el 20 de julio de 2007 se publicó en el DOF el Decreto por el que se adicionó un segundo párrafo con siete

²⁷⁷ En este artículo ya no se prevé expresamente la existencia de órganos con autonomía legal.

fracciones al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con esta reforma ya se incluye a los estados, al Distrito Federal y a los municipios en el ejercicio del derecho de acceso a la información, obligándolos a través de la fracción IV a establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, sustanciándose estos últimos ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Además, en el segundo transitorio se obligó a la federación, a los estados y al Distrito Federal a expedir, a más tardar un año después, leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia.

Con la elevación del derecho de acceso a la información a rango constitucional a estados y municipios, se inició una nueva etapa en la consolidación del derecho de acceso a la información en el cual ya se orillaba a las entidades federativas y al Distrito Federal a adecuar su marco normativo para que fuera acorde a la CPEUM. No obstante, la naturaleza jurídica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública permaneció intocada.

3.1.5.2.2 Responsabilidad Patrimonial del Estado

La responsabilidad patrimonial del Estado (que es aquella atribuible exclusivamente al Estado, por los daños causados a los particulares o administrados con motivo del ejercicio de sus funciones o actividades públicas y en la prestación de los servicios públicos, en su sentido más amplio²⁷⁸) se trata de una institución de vanguardia que llegó a México después de que desde hacía varios años había sido prevista en otros países.

Fue así que el 14 de junio de 2002 se publicó una reforma constitucional relacionada directamente con el tema en el DOF. Dicha reforma modificó la Constitución en cuanto a la denominación del Título Cuarto y, además, con ella se adicionó un párrafo al artículo 113. Dicho párrafo señalaba lo siguiente:

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En opinión del estudioso Eduardo Delgado Durán, la reforma constitucional tuvo el objeto de resolver en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, la

²⁷⁸ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado “Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México”*, tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 46.

dicotomía “responsabilidad objetiva – responsabilidad subjetiva” en que se debatía la doctrina.²⁷⁹ No obstante esta situación, desde ya hacía un tiempo los doctrinarios lograban ponerse de acuerdo definitivamente en la oportunidad de la adopción del principio de la responsabilidad objetiva en los mundos teórico y en el de la realización práctica. Si bien aún hoy existen voces en la doctrina que expresan su desacuerdo con la aplicación de la responsabilidad objetiva, debe resaltarse que estas reticencias son más comunes en los servidores públicos, como consecuencia directa de los riesgos que su aplicación puede conllevar eventualmente para su patrimonio y para su propia supervivencia como servidores públicos.

El párrafo segundo del Único Transitorio del Decreto de reforma señalaba que los tres órdenes de gobierno contarían con el tiempo que transcurriera entre la publicación del decreto y su entrada en vigor, para expedir sus respectivas leyes o realizar las modificaciones pertinentes. Lo anterior se hizo con dos objetivos principales:

1. Lograr el debido cumplimiento de lo establecido en el Decreto de reforma.
2. Programar y asignar en los presupuestos una partida especial para enfrentar las obligaciones contraídas a causa de la responsabilidad patrimonial nacida como resultado de su actividad administrativa irregular.

Una acotación que es necesario establecer se refiere a la utilización en la Constitución, en la ley reglamentaria y en las leyes locales de los vocablos particular y gobernado, por ejemplo. Teóricamente, la utilización de esta palabra resultaría un error ya que desde un punto de vista estricto no sólo los particulares podrían reclamar una indemnización por parte de un ente público del Estado, igualmente otros entes del poder público como lo pueden ser una entidad federativa o un municipio podrían hacerlo. Sin embargo, la Ley en ningún momento prevé un supuesto donde el reclamante pudiera ser un ente del poder público.²⁸⁰

“La reforma entró en vigor el 1º de enero de 2004. Como suele suceder, el legislador federal incumplió con la obligación de contar en dicha fecha, con una ley de la

²⁷⁹ Cfr. DELGADO DURÁN, Eduardo, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado. Análisis de la reforma al artículo 113 de la Constitución Federal de 14 de junio de 2002*. México, Publicaciones de los Becarios de la Corte SCJN, p. 2.

²⁸⁰ La doctrina sostiene que los entes del poder público igualmente tienen la posibilidad de reclamarse por los daños que puedan provocarse, la práctica común hace posible que en sus relaciones de coordinación, por ejemplo, puedan dañar sus bienes mutuamente. Ni el artículo 113 de la Constitución, ni la ley reglamentaria, ni las leyes locales toman en cuenta dicha posibilidad.

materia. Aunque hubo [sic] algunas legislaturas locales que dieron cumplimiento al mandato, la gran mayoría fue y sigue siendo omisa”.²⁸¹

Cabe destacar que fue el 31 de diciembre de 2004 que se publicó en el DOF la ley reglamentaria del artículo 113 constitucional, la cual se denominó “Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado”.

3.1.5.2.3 Reformas a la APF

Como ya se mencionó anteriormente, al final del sexenio del presidente Zedillo se llevó a cabo una importante reforma a la LOAPF que realmente implementaría el presidente Fox, en esta se creó la Secretaría de Seguridad Pública y se generarían todos los cambios necesarios para su aplicación. Cabe adelantar que esta dependencia se convertiría en un sello característico de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón.

A pesar de este cambio en la estructura orgánica, debe puntualizarse que esta administración no se caracterizó por hacer grandes reformas de este tipo a la APF. “Con el cambio de titulares en las dependencias y entidades del ejecutivo federal, en las responsabilidades públicas se esperaba el rediseño e innovación en la organización y políticas gubernamentales, ya que se había venido desarrollando una amplia expectativa sobre el cambio gubernamental; sin embargo con el correr de los meses y años, el cambio no llegó al sentir social y la opinión pública. Para atender todos estos asuntos públicos, al igual que los otros aspectos, se mantuvo prácticamente la misma estructura del aparato político – administrativo del ejecutivo federal, lo mismo que las políticas públicas”.²⁸²

En realidad, el presidente y su equipo se preocuparon por mantener la estructura tal como la recibió y realizar cambios en la normatividad interna de las dependencias: la innovación gubernamental y la profesionalización del servicio público fueron los grandes objetivos a perseguir.

3.1.5.2.3.1 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA)

²⁸¹ ADAME GODDARD, Jorge (coordinador), *Derecho civil y romano. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 317.

²⁸² RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, op. cit., p. 446.

El 22 de abril de 2002 el presidente Vicente Fox expidió el Decreto por el que se aprobó el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006. El PNCTDA se trató de un programa elaborado por la aún llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y que contenía, como quedó expresado en sus considerandos, “los objetivos, estrategias, líneas de acción, procesos, responsables e indicadores de evaluación, para organizar los esfuerzos gubernamentales que permitan tanto prevenir como sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad, hacer obligatoria la rendición de cuentas, así como propiciar la participación activa de la población”.

Como grandes objetivos del PNCTDA se tuvieron los que a continuación se mencionan:

1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Con la lectura detallada del PNCTDA, es posible percatarse de que conceptos como la descentralización, la modernización, la simplificación y algunos otros ya no eran omnipresentes, siendo estos sustituidos por algunos como calidad, eficacia, eficiencia, e innovación. En este momento, la APF se encontró ante un nuevo reto que si bien no abandonaba el proyecto neoliberal adoptado desde 1982, sí hacía una pausa en el camino y se enfocaría en, como ya se ha repetido, la innovación gubernamental.

En la misma administración se generaron e, incluso, se lograron implementar en cierta medida documentos como el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental y la Agenda de Buen Gobierno, sin embargo, estos no contaron con el nivel jerárquico que el que contó el PNCTDA, que es en realidad el documento con el que se puede prever lo que vendría en adelante.

3.1.5.2.3.2 Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

El 8 de agosto de 2002 se publicó en el DOF el Decreto por el que se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que en sus considerandos sostenía “que para avanzar en el incremento y aseguramiento de la calidad de la educación,

se requería de un sistema de evaluación sólido, confiable, oportuno y transparente, cuyos resultados pudieran satisfacer la demanda social por conocer los resultados del sistema educativo nacional y fortalecer el proceso de toma de decisiones”. En sus inicios, la naturaleza jurídica del INEE era la de un organismo público descentralizado, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio; esto con la finalidad de que se tratara de un ente con la autonomía técnica indispensable que sustentara la validez y confiabilidad de sus resultados. De igual manera, su objeto original era ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos.

Por cuanto hacía a los órganos que lo integraban, el INEE contaba con:

- Junta Directiva.

Debía quedar integrada por:

- El Secretario de Educación Pública, quien la presidiría.
- El Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- El Subsecretario de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación Pública.
- El servidor público que designaría el Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- El Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- El Director General del Centro de Investigación de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
- El Rector de la Universidad Pedagógica Nacional.
- El Director General del Instituto Mexicano del Petróleo.

- Director General.

Sería designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Secretario de Educación Pública, por la Junta Directiva.

- Consejo Técnico.

El Consejo Técnico estaría integrado por dieciséis expertos en los campos de la evaluación o de la investigación educativa, quienes serían designados por la Junta Directiva en consideración a sus méritos personales.

- Consejo Consultivo.

La Junta Directiva instruiría al Director General del INEE para su conformación, a la que serían invitados a participar los responsables de las áreas de evaluación educativa de las treinta y dos entidades integrantes de la Federación. Este Consejo Consultivo, tuvo como función el de ser un órgano de consulta y enlace entre autoridades educativas federal y locales.

Como es claro, en sus inicios este organismo se encontraba totalmente controlado por el poder ejecutivo al solo ver la forma como se integraron sus órganos; con una sola mirada a dicha integración, era evidente que la autonomía técnica que ostentaba no era una realidad, pues algunos de los técnicos de la materia eran servidores públicos adscritos a la Secretaría de Educación Pública y los demás fungían prácticamente como órganos de consulta y eran designados ya fuere por la Junta Directiva o por el Director General, estos dos últimos sin duda se alinearían a la política educativa fijada desde el poder ejecutivo.

A manera de acotación y a pesar de que esto se realizó en el siguiente sexenio, es importante mencionar que lo anterior fue así hasta el 15 de mayo de 2012, toda vez que al día siguiente se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformó el diverso por el que se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado el 8 de agosto de 2002. Es con base en este Decreto que queda patente el hecho de que si bien el INEE había comenzado a hacerse de un prestigio, también era cierto que la crítica al mismo era su falta de autonomía, exponiendo en los considerandos del Decreto que se comenta lo siguiente: “en los últimos años, diagnósticos de especialistas, opiniones de autoridades educativas, demandas de organizaciones civiles y propuestas de docentes coinciden en la necesidad de consolidar al Instituto y dotarlo de mayor autonomía como condición necesaria para fortalecer su pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto para mejorar la calidad de la educación en el país”. Encontrando en los mismos considerandos la fórmula que pensaban que solucionaría el problema planteado, señalando “que la descentralización administrativa, bajo su modalidad de organismo no sectorizado, tiene como consecuencia suprimir la coordinación que realiza la Secretaría de Educación Pública, lo que otorga al Instituto un mayor grado de autonomía técnica, operativa y de decisión en el ámbito de sus funciones en materia de evaluación”.

De esta manera la nueva naturaleza jurídica del INEE sería la de un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En cuanto a su estructura, esta cambió radicalmente para quedar como sigue:

- El Órgano de Gobierno.

Estaría integrado por tres miembros de la Junta Técnica del Instituto, excluyendo de entre ellos a su presidente, por un representante de la Secretaría de Educación

Pública, uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y uno del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, quien lo presidiría.

- La Junta Técnica.

Estaría integrada por el presidente del Instituto y cuatro miembros que serían designados por el titular del ejecutivo federal por un periodo de cuatro años renovables en una ocasión.

- La Presidencia.

Designada por el titular del ejecutivo federal por un periodo de cuatro años, renovables por otro periodo igual.

- Los Consejos Técnicos Especializados.

Integrados por un número impar de al menos tres y hasta siete especialistas nacionales o extranjeros que serían designados por un periodo de cinco años renovable en una sola ocasión, por la Junta Técnica considerando sus méritos académicos y profesionales.

- El Consejo Social de Evaluación de la Educación.

Fungiría como un órgano de consulta del Instituto y contaría con participación de las autoridades educativas federal y locales, los docentes, los padres de familia, la academia y organizaciones de la sociedad civil.

- El Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas.

Integrado por los responsables de las áreas de evaluación educativa de los estados y el Distrito Federal.

- Las unidades administrativas responsables del funcionamiento y operación del Instituto.

Como es notorio, la supuesta mayor autonomía con que se dotaría al INEE con el hecho de convertirlo en un organismo público descentralizado no sectorizado se trató de una ficción política; jurídicamente la naturaleza del ente siguió siendo exactamente la misma, cambiando casi exclusivamente la forma en que se integraba.²⁸³ Incluso, el séptimo transitorio del decreto señaló que las erogaciones

²⁸³ El artículo 8° del Decreto de mayo de 2012 fue especialmente contradictorio con la finalidad que perseguía la ficción que se estaba generando, en escasos tres párrafos se sostuvo en primer término que la junta técnica integrada por el presidente del INEE y por los otros cuatro miembros designados por el titular del ejecutivo federal no estaría subordinada a autoridad alguna; la contradicción se explica sola. No contentos con esto, además este artículo señalaba que los cuatro miembros serían remunerados por su participación en la Junta

que se generaran con motivo de la entrada en vigor del mismo, se realizarían con cargo al presupuesto aprobado al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, por lo que no se requerirían recursos adicionales en dicho ejercicio fiscal, ni se incrementaría su presupuesto regularizable. Lo anterior es un ejemplo de cómo el presupuesto asignado a la operación del INEE permaneció intocado.

3.1.5.2.3.3 Expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y creación de la Secretaría de la Función Pública

El 10 de abril de 2003 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su artículo 1º limitó sus alcances a la APF centralizada, dejando a las entidades del sector paraestatal en libertad para establecer sus propios sistemas.

Asimismo, el capítulo 2º ordenó que el “Sistema de Servicio Profesional de Carrera” fuera un mecanismo dirigido por la ahora llamada Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) y operado por las distintas dependencias de la APF centralizada.

De acuerdo con el artículo 5º el sistema comprendería desde el rango de enlace hasta el rango de director general, lo que desde un principio fue tomado con mucho escepticismo pues algunos consideraban que el cargo de director general se trataba de un cargo eminentemente político, no pudiendo tener los subsecretarios “personas de su confianza” como inferiores jerárquicos inmediatos²⁸⁴, además, el mismo artículo otorgó una válvula de escape al prever la existencia de cargos de libre designación.

En el artículo 7º se estableció la existencia de los gabinetes de apoyo, que no son otra cosa que las unidades administrativas adscritas a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel; se encuentran integrados por servidores públicos que pueden ser nombrados y removidos

Técnica, pero no formarían parte del personal del INEE, y sí serían sujetos del régimen de responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. No queda clara la fuente de financiamiento de su remuneración, a qué apartado del artículo 123 constitucional debían sujetarse (y con esto a qué ley) ni los derechos con los que contaban, o si eran objeto de un esquema de contratación irregular.

²⁸⁴ Tales fueron las reticencias, que durante el sexenio posterior se debilitó el Sistema al reducir los incentivos para los servidores públicos que pretendieran tener una carrera duradera y progresiva al interior de la APF.

libremente por su superior jerárquico inmediato, debiendo cumplir dichas estructuras con los siguientes requisitos:

1. La capacidad presupuestal de la dependencia.
2. La prohibición de que ejerzan atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera.²⁸⁵

En el artículo 13, se detallaron los distintos subsistemas que integrarían al Sistema de Servicio Profesional de Carrera, siendo estos:

1. El de planeación de recursos humanos.
2. El de ingreso.
3. El de desarrollo profesional.
4. El de capacitación y certificación de capacidades.
5. El de evaluación del desempeño.
6. El de separación.
7. El de control y evaluación.

Los anteriores, reflejan un procedimiento concatenado que regula desde la planeación de los recursos humanos que se requerirán para elaborar las tareas propias de la APF centralizada hasta la evaluación del Sistema en su conjunto. Si bien todos los subsistemas generaron un cambio profundo en el estado de las cosas en lo relativo al personal de mando de la APF centralizada, se debe hacer un análisis de dos que por su lugar y trascendencia en el proceso que significa el desarrollo profesional de un servidor público de mando de este tipo han generado opiniones encontradas: el de ingreso y el de separación.²⁸⁶

Por su parte, el subsistema de ingreso se encontró regulado por el capítulo tercero del decreto, que incluía los artículos 21 al 34.

Entre otras cosas, el Decreto estableció una excepción que por su ambigüedad y amplitud ha sido utilizada en muchos casos por los titulares de las dependencias

²⁸⁵ De aquí surgió una distorsión que con el paso del tiempo crecería: existiría un tipo de trabajadores (los eventuales) que además de no estar sujetos a lo establecido por esta Ley comenzarían a invadir las atribuciones de los servidores públicos de carrera, como respuesta de los mandos superiores a la imposibilidad de nombrar “con facilidad” a sus inferiores jerárquicos (cuando estos puestos se sujetaban al régimen que se analiza).

²⁸⁶ Si bien se debe pensar que como efecto de la profesionalización se tiene que se busca que la APF tenga un importante nivel de independencia de los vaivenes políticos, es decir, se persigue que la burocracia “operativa” tenga un desarrollo y permanencia en la APF independientemente del proyecto político que encabece al poder ejecutivo. Lo anterior en el mundo ideal, ya que paradójicamente fue una de las grandes críticas al Servicio Profesional de Carrera, algunos decían que el panismo buscaba garantizar de alguna manera la permanencia de sus funcionarios frente a una eventual segunda transición. Si fue así, entonces se estaría ante un claro ejemplo de la tergiversación de un objetivo por demás loable.

para lograr que personas designadas por ellos, ingresen a formar parte del Sistema de Servicio Profesional de Carrera sin pasar por los filtros que teóricamente suponen el ser servidor público de carrera, entre otras cosas el artículo 34 señala que en casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección. Lo anterior ha hecho que de alguna manera se haya desvirtuado el objetivo original de esta Ley y se haya caído en un exceso en la utilización de esta figura que esencialmente sería excepcional pero derivado de su uso sistemático parecería ser todo menos una excepción.

Por lo que hace al subsistema de separación, este se encontró regulado por los artículos 59 al 63. En ellos, se introdujo una novedad para este tipo de cargos, esta fue la licencia que podía ser de dos tipos: sin y con goce de sueldo. En el primer caso, esta no podía ser mayor a seis meses y sólo podría prorrogarse en una sola ocasión por un periodo similar, salvo cuando la persona fuera promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones o fuera autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un periodo mayor. En el segundo caso, no podría ser mayor a un mes y sólo se autorizaría por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculadas al ejercicio de sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia. Para acceder a lo anterior, el servidor público habría de tener una permanencia en el Sistema de al menos dos años y dirigir su solicitud por escrito al Comité, con el visto bueno del superior jerárquico. Otra novedad fue el contenido del artículo 63, que señalaba que la pertenencia al servicio no implicaría inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantizaría que no pudieran ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.

También, se ordenó la creación de los comités técnicos de profesionalización y selección que serían los cuerpos técnicos especializados encargados de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la dependencia. Asimismo, serían responsables de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; estos se

podrían asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales. Su integración sería la siguiente:

1. Un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia.
2. Un representante de la Secretaría de la Función Pública.
3. El Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá (en sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros, esto cuando se desarrollen procedimientos de ingreso).

En esta ley hace acto de presencia el recurso de revocación, pudiendo el interesado interponerlo en contra de las resoluciones que recayeran en el procedimiento de selección ante la Secretaría de la Función Pública, dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se hiciera del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

El artículo tercero transitorio ordenó que a la entrada en vigor de la ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la misma, serían considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practicaran las evaluaciones que determinara la Secretaría de la Función Pública, en coordinación con las dependencias, para su ingreso al Sistema. Para estos efectos, las dependencias deberían impartir cursos de capacitación en las materias objeto del cargo que desempeñen. Ningún servidor público de confianza en funciones sujeto a la presente Ley podría ser considerado Servidor Público de Carrera antes de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley.

En un sentido claro de búsqueda de la armonización, el mismo decreto ordenó reformar la LOAPF, entre otras cosas, en su artículo 16, que establecía como dependencias del poder ejecutivo:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Seguridad Pública
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
7. Secretaría de Desarrollo Social
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

9. Secretaría de Energía
10. Secretaría de Economía
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
13. Secretaría de la Función Pública
14. Secretaría de Educación Pública
15. Secretaría de Salud
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
17. Secretaría de la Reforma Agraria
18. Secretaría de Turismo
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

3.1.5.2.3.4 Reforma de la Ley General de Salud y creación de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (Seguro Popular)

El 15 de mayo de 2003 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformó y adicionó la Ley General de Salud. Es con dicha reforma con la que se estableció el derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), entendiéndose como protección social en salud a aquel esquema en el que se concibe a la salud como un derecho social, por tanto, para todos los mexicanos sin importar su *status* laboral.

En principio, el seguro popular se proyectó como un seguro financiado de manera tripartita: por el gobierno federal, por los gobiernos de los estados y el Distrito Federal y por los beneficiarios. A pesar de lo anterior, las cuotas que se planteaba que debían cubrir los beneficiarios eran más bien simbólicas, representando un gran avance en cuanto al desarrollo social de los mexicanos su implementación.

Para su ejecución, el Sistema de Protección Social en Salud contaría con una Comisión Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, con la estructura y funciones que le asignara su reglamento interno. El titular de la Comisión Nacional sería designado por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Salud tras haber recogido las opiniones de los miembros del Consejo Nacional de Protección Social en Salud (titular de la Secretaría de Salud, quien lo presidiría y tendría voto de calidad, de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público; por los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; por el Secretario del Consejo de Salubridad General; y por los titulares de los servicios estatales de salud de cinco entidades federativas, participantes en el Sistema de Protección Social en Salud y que representarían a las distintas regiones del país, a

invitación del Secretario de Salud; así como un representante del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud).

Además de lo que significó en cuanto a la posibilidad de brindar cobertura a todos los mexicanos que no fueran derechohabientes de la seguridad social, con esta reforma se creó un órgano desconcentrado de gran tamaño que ineludiblemente absorbería gran cantidad de recursos; asimismo, existirían otros entes llamados Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS), órganos desconcentrados de la Secretaría de Salud de la entidad federativa respectiva tratándose estos de las estructuras administrativas que proveerían acciones tendientes a lograr los objetivos del Sistema.

3.1.5.2.3.5 Expedición de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Como consecuencia de los ingentes recursos de todo tipo que se habían destinado al gasto en desarrollo social en México, y los cuales seguramente no sufrirían decremento alguno sino más bien incrementos, se convirtió en una necesidad contar con un organismo que principalmente estableciera los criterios para la medición de la pobreza de una manera técnica y objetiva y también coordinara la evaluación del gasto ejecutado. Históricamente, el gasto en desarrollo social fue un gasto con complejidades muy importantes para su seguimiento y control; la situación demográfica y geográfica del país había generado que a este gasto se le diera un uso indebido siendo objeto de desvíos, de utilización con fines electorales, de pagos de lo indebido, entre otras cosas.

Resultado de tal necesidad fue la creación del CONEVAL a través del Decreto publicado en el DOF el 20 de enero de 2004, por el que se expidió la Ley General de Desarrollo Social y que en su Título Quinto reguló lo concerniente a la evaluación de la política de desarrollo social, específicamente en su Capítulo II estableció la creación del CONEVAL brindándole la calidad de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. Este tuvo como objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

En cuanto a la integración del CONEVAL, se tuvo lo siguiente:

1. El titular de la Secretaría de Desarrollo Social, o la persona que éste designara.
2. Seis investigadores académicos, que fueran en ese momento o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Durarían cuatro años en el cargo y podrían ser reelectos la mitad de ellos. Serían designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social²⁸⁷ a través de una convocatoria pública cuya responsabilidad será del Secretario Ejecutivo.

3. Un Secretario Ejecutivo.

Designado por el ejecutivo federal.

Cabe destacar que el CONEVAL tuvo como antecedente formal y único a aquel surgido cuando “el Gobierno Federal convocó a un grupo de expertos en medición de pobreza para constituir, el 9 de julio de 2001, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), a quienes se les encomendó la tarea de construir un indicador que cumpliera los siguientes objetivos:

4. Establecer la magnitud del problema de la pobreza;
5. Caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público encaminadas a su solución;
6. Evaluar los cambios en las condiciones de vida de la población; y,
7. Evaluar las políticas, programas y acciones públicas del desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza.

El CTMP se integró por siete académicos y representantes del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), del Consejo Nacional de Población, de la SEDESOL y de la Presidencia de la República. Los académicos fueron seleccionados bajo criterios de independencia de la SEDESOL y de partidos

²⁸⁷ Dicha Comisión se estableció en el Capítulo III del Título Cuarto de la ley que se analiza, que se trató de instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social llevaran a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya fuera de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado. Ésta se integraba por titulares de diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas, representantes de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas y los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

políticos, que tuvieran solidez académica y que hubieran realizado mediciones de pobreza o desigualdad en sus investigaciones previas”.²⁸⁸

Volviendo a la LGDS, es ahí donde se sentaron las bases, como ya se vio, de la creación de una institución creada *ex profeso* para la medición de la pobreza, para la evaluación de las políticas de desarrollo social y dotada de los recursos necesarios para llevarlo a cabo y, también, se dejó clara la pretensión de abandonar la metodología de medición de la pobreza utilizada hasta ese momento, la cual se basaba únicamente en los ingresos. “En enero de 2004 se aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) la cual tiene como objetivo el cumplimiento de los derechos sociales de la población. En el capítulo IV, artículos 36 y 37, se hacen especificaciones acerca de la medición de la pobreza en México. El artículo 36 establece que el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), organismo creado por esta Ley, será el encargado de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, la cual, independientemente de otros datos que se estime conveniente, deberá incluir al menos los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Lo anterior puede leerse como el mandato de construir una medición multidimensional de la pobreza”²⁸⁹.

Con posterioridad a lo anterior, el 24 de agosto de 2005 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reguló el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. En su artículo 3º y contrario a lo que la evolución misma de la institución traería, se establece el mismo objeto que desde enero de 2004 había tenido, aunque ahora su objeto referido a la evaluación se estableció “sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública”.²⁹⁰ Finalmente, el CONEVAL siguió siendo hasta ese momento un organismo público descentralizado de la APF, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social.

²⁸⁸[http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval_%20\(1\).pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval_%20(1).pdf). Consultado del 25 de marzo de 2016 a las 18:28 horas.

²⁸⁹ OCHOA LEÓN, Sara María, *La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 28, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007, p.2.

²⁹⁰ Lo que lleva a colegir o que se quiso limitar su objeto original o que la redacción contenida en la LGDS desembocó en controversias en cuanto a ámbitos de competencia con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. Cualquiera de las dos posibilidades era mala.

Entre otras muchas cosas, resulta destacable que durante la administración foxista se realizaron reformas que si bien no fueron del calado de las realizadas durante otros gobiernos (en cuanto a los cambios en la estructura orgánica de la APF), sí fungieron como iniciadoras de importantes cambios en la forma de trabajar de la misma. Las necesidades expresadas con las importantes expectativas que levantó la llegada de la oposición al poder, se tradujeron en transformaciones que de alguna manera intentaron satisfacer a aquellas, aunque para la propia sociedad no fue suficiente.

El avance en la descentralización y desregulación de las que ya se ha hablado trajo como consecuencia que a partir de este gobierno se buscara su consolidación. Indudablemente la creación de OCAs abonaría en buena medida a ello, una vez ya estudiado lo anterior se confirma lo que desde un inicio se sostuvo: la creación y transformación de distintos entes surgidos desde la APF en OCAs no es otra cosa que una reingeniería de la APF. En adelante y como ya se ha comenzado a hacer se podrá probar este hecho, las tareas que se atribuyeron a los OCAs en algún momento fueron de cierta manera desempeñadas por distintas dependencias y entidades de la APF; de aquí que se considere una mentira el decir que el aparato estatal de ejecución no haya sufrido cambios en tantos años; a pesar de lo anterior, en las siguientes líneas es donde se realizará una evaluación detallada de lo que se señala.

Parecería que las reformas llevadas a cabo durante este sexenio fueron resultado de la inercia nacida en administraciones anteriores, por lo menos es una de las cosas que muchos opinan. En ese tenor, se considera que efectivamente muchas cosas ya se estaban gestando desde años antes, pero hay que decir que hubo un cambio en la forma de concebir no solo a la APF, sino al servicio público, siendo este tal vez el más importante legado del presidente Fox.

Como conclusión de su mandato, su sucesión estaría marcada por la fuerte polarización vivida en la recta final. Este fue el momento en que se echó mano de los acuerdos que se tenían con varios gobernadores que habían sido particularmente beneficiados como resultado del *boom* petrolero de aquellos años; por una parte se encontraba el candidato del partido del presidente (que hay que decir que no era su favorito) y por la otra el candidato de los partidos de izquierda, dejando al candidato del PRI en un lejano tercer lugar. El pronóstico era ciertamente reservado.

3.1.6 Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012)

Luego de un tortuoso paso por un proceso electoral en el que incluso se tuvo que entrar en la etapa contenciosa, el presidente Felipe Calderón tomó posesión del cargo con un índice muy bajo de legitimidad y con un gran número de compromisos que fue necesario establecer con diversos factores reales de poder para vencer a Andrés Manuel López Obrador, aquel candidato de los partidos políticos de izquierda con el que tuvo una contienda muy cerrada y serios desencuentros que marcarían, en buena parte, su administración.

Contrario a su ofrecimiento como candidato de convertirse en el “Presidente del Empleo”, como sello característico del sexenio se tuvo a la llamada Estrategia Nacional de Seguridad, la cual se trataba de una serie de medidas para básicamente apoyar con recursos federales de todo tipo a las entidades federativas con mayor incidencia de delitos de alto impacto, incluso apoyándolas con la presencia de efectivos militares en sus territorios. Gran parte de los delitos se encontraban directamente relacionados con el tráfico de drogas, por lo que distintas veces le han llamado el sexenio de la “guerra contra el narcotráfico”. Cabe señalar que dicha estrategia tuvo desde sus inicios muchos detractores, principalmente estudiosos del Derecho que vieron en esa serie de acciones una violación flagrante a la Constitución y un riesgo latente para lograr la preservación del debido respeto a los derechos humanos.²⁹¹

3.1.6.1 Ámbito económico

Sin duda alguna el presidente Calderón recibió de su antecesor una economía en buen estado a nivel macro (después de los desastres financieros acostumbrados al final de cada sexenio). Se seguía viviendo una bonanza petrolera y esto generaba optimismo en el gobierno, aunque se estaba ante un riesgo debido a que durante la administración anterior se acostumbró un ritmo de gasto que sin duda necesitaba de ingresos importantes de recursos económicos para subsistir, por no decir que se precisaba de ingresos extraordinariamente altos y gradualmente mayores. A nivel internacional se vivía una época de grandes ingresos para las economías emergentes derivado de los altos precios que habían alcanzado los *commodities*, es decir, todas aquellas materias primas que suelen abundar en los países latinoamericanos y que luego de su transformación, ven multiplicado su valor.

²⁹¹ Diez días después de asumir el cargo y sin tener una estrategia, emprendió un combate al crimen organizado, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, cuyo saldo social se contabiliza en decenas de miles de muertos, miles de desaparecidos y desplazados, y en un aumento en los casos de tortura y tratos crueles. <http://aristeguinoticias.com/2911/mexico/lo-blanco-y-lo-negro-del-sexenio-de-felipe-calderon/>. Consultado del 7 de agosto de 2016 a las 18:19 horas.

A pesar de lo anterior y de lo volátiles que suelen ser los ciclos económicos, los gobiernos estaban obligados a plantearse el escenario de una baja en los productos que exportaban, o bien, una desaceleración de las economías que estaban comprando todo, principalmente China. Como ahora se sabe, esto no sucedió y los gobiernos siguieron sosteniendo un ritmo de gasto acelerado y ahorrando poco, lo que irremediamente les haría caer en algún momento en situaciones financieras complejas. Como botón de muestra tenemos que en México el crecimiento de la deuda de las entidades federativas que, acostumbradas a que el gobierno federal les repartió durante varios años recursos excedentes, incrementaron en esa medida (o más) su gasto corriente, dejando para otro momento el ahorro. Durante el sexenio del presidente Fox y el que se estudia, el desarrollo de la infraestructura en las entidades fue muy notorio, en muchos casos se trató de construcción de obras sin estudios serios sobre la necesidad de llevarlas a cabo y la posibilidad de sostenerlas y dotarlas de lo necesario para su correcto funcionamiento, más bien se le dio una gran peso a una “lógica electoral” para llevarlo a cabo. Esto a pesar de que, como se verá en las siguientes líneas, fue precisamente en durante la administración calderonista que se establecieron políticas más rígidas para el ejercicio del gasto, supeditándolo a su futura utilidad y a su viabilidad financiera.

Casi a la mitad del sexenio calderonista, sucedió lo que sucede de manera más o menos cíclica en la economía mundial: estalló una crisis financiera de dimensiones que hasta el día de hoy no se tienen del todo medidas y que de acuerdo con los expertos, pudo ser más grave que la Gran Depresión, crisis muy profunda y prolongada sucedida en la década de 1930 y que hizo a varios países replantearse sus políticas económicas y financieras para ganar viabilidad. Esta última crisis inició en los Estados Unidos, siendo una economía de tal tamaño que generó efectos perversos a escala global, siendo México uno de los principales afectados por el alto grado de dependencia que se tiene de aquel país.²⁹² “Frente a dichos problemas económicos y financieros en los EU, y la probable repercusión en el país de ello, el ejecutivo federal anunció que la estrategia contra cíclica adoptada por el Gobierno Federal en 2008 se basa en tres vertientes: el incremento en el gasto aprobado para 2008, la creación del Fondo Nacional de Infraestructura y el Programa de Apoyo a la Economía”.²⁹³ Como se puede ver, en este aspecto se hizo notoria la incongruencia doctrinaria de los manejadores de la economía mexicana,

²⁹² La crisis financiera de 2008, desencadenada inmediatamente después de las perturbaciones de los precios de los alimentos y los combustibles, causó una marcada reducción del crecimiento mundial, el comercio y el acceso a financiamiento para los países en desarrollo. <http://www.bancomundial.org/temas/crisisfinanciera/iniciativas.htm>. Consultado el 14 de septiembre de 2016 a las 17:00 horas.

²⁹³ RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, op. cit., p. 467.

esto ya que se vio una pretensión de rompimiento con el modelo ortodoxo de la economía, dando lugar a medidas keynesianas que implicaban una participación más activa del Estado como motor del desarrollo, medidas que por cierto, necesitan de flujos de dinero que hacían indispensable recurrir a solicitar créditos, puesto que la liquidez del gobierno mexicano era cada vez más limitada.

También hay que decir que la situación crítica no tuvo efectos negativos tan profundos en México como sí los tuvo en otros países, o en México mismo en otros tiempos. Esto se debió a que durante los últimos 4 sexenios México se había preparado para tener acceso al financiamiento fuera del país, se habían iniciado políticas de austeridad y control más acabadas, se contaba con respaldos financieros más allá del peso, y el petróleo ayudaba a equilibrar las cuentas públicas en tiempos de crisis (no obstante la intención permanente de “despetrolizar” la economía). A pesar de esto, la principal crítica es que estas ventajas no se habían reflejado en un bienestar de la sociedad: el desempleo era un problema creciente tanto por su cantidad, como por su calidad; la inseguridad iba en aumento; el gasto social tan elevado no mejoraba del todo la vida de la gente; y muchas otras cosas que produjeron una percepción de crisis permanente.

Algo de lo que se debe estar consciente es de que se trataba de la mayor crisis financiera mundial derivada de la desregulación iniciada a finales del siglo pasado: en el país neoliberal por excelencia los mercados financieros cayeron en excesos que incluso obligaron a que el gobierno estadounidense los rescatara con dinero público, medida por demás dolorosa y polémica que ya se había vivido en México.

Se debe subrayar que, invariablemente, para lograr que hubiera una mejoría sustancial en la economía mexicana cada día era más necesario emprender una serie de reformas económicas que se habían venido postergando a lo largo de varios sexenios, las también conocidas como “reformas estructurales”, se trataba de una serie de cambios constitucionales y legales que quitarían ciertos candados establecidos desde hacía alrededor de un siglo antes en actividades económicas muy específicas. Por tanto, de decidir seguir con un proyecto neoliberal, México estaba obligado a llevar a cabo dichas reformas con la finalidad primordial de estar en armonía con otras economías que ya tenían muy avanzados esos temas y que sin duda dicho rezago sacaba de la competencia lo hecho en México.

Si bien el crecimiento económico no cumplió con las expectativas que se crearon desde el principio de la administración, la economía mexicana conservó la tendencia de la anterior administración, aunque su impulso no fue suficiente para una mejoría notable. Entre otras muchas razones, esta situación generó el regreso a uno de los vicios históricos más dañinos para México: el endeudamiento

acelerado.²⁹⁴ Y es que a partir de los crecientes y cada vez más insostenibles requerimientos financieros de las administraciones públicas federal, estatales y municipales; se convertía en algo ineludible recurrir al apalancamiento financiero, toda vez que parecía esquivarse en todo momento la implementación de políticas de austeridad profundas y, por tanto, con tal de no establecer una política fiscal dura y muy impopular se recurrió al crédito. Lo anterior, sumado a que en esos años había mucho dinero barato²⁹⁵ circulando en el mundo, hizo que se recurriera a él en una medida que no se había hecho en años, y para lo cual seguramente no se tenía el respaldo suficiente.

3.1.6.2 Ámbito político

Luego de tomar el poder con una legitimidad muy baja, el presidente Calderón se ocupó en lograr de manera paulatina un mayor grado de la misma, lo que lo llevó a dar golpes de autoridad que a la postre terminarían marcando su administración y ayudarían a que poco a poco se diluyeran las propuestas formuladas durante su campaña. En cierta medida y en armonía con la relación conflictiva que tuvo con su antecesor desde el momento en que el primero reveló su intención de ser Presidente de la República, su llegada al poder significó un rompimiento en diversos aspectos, principalmente de facto se tradujo en un retroceso en aspectos que fueron considerados tan importantes que serían parte del legado de Vicente Fox: la implementación del servicio profesional de carrera en la APF, la transparencia y rendición de cuentas, la buena relación con las entidades federativas (con mucho dinero de por medio), entre otras. Igualmente, el presidente Calderón supo desde el primer momento que no contaría con la fortuna de su antecesor, pues los ingresos petroleros extraordinarios se encontraban en franco declive y el ritmo de gasto se incrementaba de manera constante; por lo que era el momento de comenzar a tomar medidas para contener dicho incremento y, de ser posible, recortar el gasto.

3.1.6.2.1 Reformas a la APF

Es cierto que durante el sexenio calderonista no hubo cambios profundos en la estructura orgánica de la APF, aunque el choque con la realidad del excesivo gasto

²⁹⁴ En este espacio, desde hace muchos años, he criticado a los presidentes Calderón y Peña por el creciente endeudamiento del país. Pero el Congreso también ha sido cómplice en esta lamentable historia. Los legisladores se dejaron seducir por el dinero fácil. Podríamos decir que los compraron. No es que les hayan dado dinero en efectivo a cambio de sus votos, lo cual sería ilegal, sino que los “compraron” haciéndolos partícipes de la fiesta presupuestal: les subieron sus sueldos, bonos, prestaciones, coches, choferes, viajes y un largo etcétera. (14 de septiembre de 2016). Leo Zuckermann. Los cómplices del endeudamiento. Excélsior.

²⁹⁵ Crédito con tasas de interés excepcionalmente bajas.

corriente que había heredado de la administración anterior y las previsiones económicas obligaron al presidente Calderón a tomar serias medidas antes de que esto pudiera convertirse en una crisis, se pasó de buscar como prioridad que la APF tuviera las mejores prácticas en su desempeño diario y de esta manera se diera continuidad a una innovación gubernamental a una visión mucho más restringida al control presupuestal, finalmente las reformas emprendidas al interior de la APF durante el foxismo implicaban hacer erogaciones y cada día que pasaba aumentaban las restricciones presupuestales. Por tanto, la prioridad que se dio a temas como el de la “guerra contra el narcotráfico” y la austeridad fungieron como elementos condicionantes que acabaron con la idea de continuar con la innovación gubernamental del presidente Fox.

3.1.6.2.1.1 Medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal

El 4 de diciembre de 2006, es decir, apenas al comienzo de la administración del presidente Calderón fue publicado en el DOF el Decreto que estableció las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, cuyo contenido brinda una idea clara de lo que vendría en adelante en el sexenio. Resulta por demás revelador el contenido del considerando del mismo, siendo útil resaltar lo siguiente:

En principio, buscó que en el marco de la política salarial del ejecutivo federal, a partir del ejercicio fiscal de 2007, hubiera una reducción de los sueldos y salarios netos del Presidente de la República, así como de los secretarios y subsecretarios de Estado, oficiales mayores, titulares de Unidad, y los de los puestos equivalentes en las dependencias y entidades paraestatales. En el mismo considerando fijó como excepción la de los servidores públicos que cumplieran con las funciones de combate a la delincuencia y preservación de la seguridad nacional, dejando claro que se trataba de prioridades de su administración.²⁹⁶

- Como razones para tomar estas medidas, dejó claro que se trataba de dos:

²⁹⁶ Se debe señalar que no se trató de la única medida de austeridad del presidente Calderón, pero indudablemente, era la que más le redituaba en cuanto a imagen y tal vez una de la que menos efectos reales logró. Sumadas a esta medida, se tomaron otras para reducir el gasto de operación del gobierno federal, especialmente en materia de recursos humanos, también. Como dato relevante, se tuvo la excepción señalada, en la cual es comprobable que la seguridad y la austeridad serían temas prioritarios y recurrentes durante la administración Calderón, en la que la primera se buscaría que prácticamente no fuera afectada por la segunda.

- a) Que para el ejercicio fiscal 2007, los ingresos disponibles para el financiamiento del presupuesto se verían disminuidos respecto a los obtenidos durante 2006.
 - b) Que el presupuesto disponible para 2007, tendría que absorber el impacto del crecimiento de obligaciones ineludibles contraídas en ejercicios anteriores.²⁹⁷
- Como ámbito de aplicación de este Decreto, expresó que con base en los principios federales que prevé la Constitución y la corresponsabilidad de los tres Poderes de la Unión, los organismos constitucionalmente autónomos y de los tres órdenes de gobierno, el ejecutivo federal enviaría al Congreso de la Unión una iniciativa para regular las percepciones a las que los funcionarios públicos tienen derecho.²⁹⁸
 - Por último, se estableció que con estas se podría obtener un ahorro de 25,500 millones de pesos, los cuales se pretendería fueran destinados a gasto social.²⁹⁹

Ya en el desarrollo de los artículos del Decreto, en lo relativo a los servicios personales se detalló que en el ejercicio fiscal de 2007, los sueldos y salarios netos del Presidente de la República, así como de los secretarios y subsecretarios de Estado, oficiales mayores, titulares de Unidad, y los puestos equivalentes en las dependencias y entidades paraestatales, deberían reducirse en un 10 por ciento respecto a los sueldos y salarios netos cubiertos en el mes de diciembre de 2006. No siendo aplicable esta medida a las Secretarías de Defensa Nacional, Marina y Seguridad Pública, así como a la Procuraduría General de la República, en armonía con lo planteado en el considerando. Asimismo, se previeron ahorros en los gastos de representación y comisiones oficiales, y en los recursos para servicios personales distintos a los enunciado líneas arriba, los que se deberían reducir en

²⁹⁷ Como se puede ver, al principio del sexenio se comenzó a gestar una situación muy preocupante y que sin duda definiría, en adelante, la forma de administrar y vaticinaba de cierta manera el escenario que podría avecinarse. El presidente Calderón no perdió la oportunidad de dejar en claro que la fortuna pasajera del país se estaba agotando ya que los ingresos se encontraban en una clara caída y que en razón del espejismo que se vivió en la administración del presidente Fox, tal ritmo de gasto no podía sostenerse por más tiempo.

²⁹⁸ Llama la atención que todavía en la actualidad el ejecutivo federal siga pretendiendo que a través de reformas constitucionales y legales debe definir lo que va a suceder al interior de los otros dos poderes, de los OCAs e, incluso, en las entidades federativas y en los municipios. Se trata de un signo claro del importante peso que sigue teniendo en la toma de decisiones de poderes que deberían fungir más bien como contrapesos, de OCAs que están dotados de autonomía, y de los otros dos órdenes de gobierno que supuestamente son soberanos y autónomos; aunque debe decirse que el tema de establecer límites para los salarios de los servidores públicos e incluso reducirlos siempre es redituable políticamente ya que seguramente contará en todo momento con un buen grado de apoyo popular.

²⁹⁹ No dejando claro si esto significaría un ahorro en algún rubro o simplemente se adicionaría a lo que ya se destinaba al gasto social.

un 2% con respecto al mismo concepto de gasto regularizable correspondiente al ejercicio fiscal de 2006.

Por lo que hace a los gastos de operación, la meta de reducción se fijó en un 5%, estableciendo las mismas excepciones que las que se plantearon en el rubro de servicios personales. De igual manera, se dio especial atención a reducir el gasto en conceptos que históricamente han sido muy criticados por ser considerados privilegios para la burocracia: los seguros de gastos médicos mayores, de vida y de separación individualizado, para los servidores públicos y otros muchos conceptos.

3.1.6.2.1.2 Creación de la Oficina de la Presidencia de la República

Tal como en su momento lo hizo el presidente Salinas, el 4 de diciembre de 2006 fue publicado en el DOF el Acuerdo por el que se creó la Oficina de la Presidencia de la República. La recién creada Oficina surgió de la necesidad expresada en el considerando de “contar con una oficina encargada de la coordinación de las distintas unidades administrativas de asesoría y de apoyo técnico con que cuenta el titular del ejecutivo federal; de dar seguimiento a las tareas que éste le encomiende a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y requerirlas de su cumplimiento, así como de llevar a cabo eficazmente la relación interinstitucional con otras instancias de los sectores público, privado y social, todo ello, a efecto de informar de manera directa al Presidente de la República y hacer más ágil y eficiente la conducción de la APF”. De acuerdo con lo expresado en los transitorios, la creación de esta Oficina dio lugar a la desaparición o reestructura de otras como fueron el área de comunicación de la Presidencia de la República, la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, etc.

Con esta decisión se volvió a la vieja práctica de centralizar decisiones a tal grado que, de facto, habría una influencia fundamental por parte de un funcionario que actuaría entre el jefe del ejecutivo federal y los titulares de dependencias y entidades de la APF. Lo anterior porque si bien es entendible que se buscara “contar con una oficina encargada de la coordinación de las distintas unidades administrativas de asesoría y de apoyo técnico con que cuenta el titular del ejecutivo federal”, parecería que la función de “dar seguimiento a las tareas que éste le encomiende a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y requerirlas de su cumplimiento” dotaría a dicha unidad de una preponderancia resaltable, al más puro estilo del pasado.

3.1.6.2.1.3 Expedición de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

El 31 de marzo de 2007 se publicó en el DOF una de las reformas más esperadas y necesarias para empezar a poner en orden las finanzas nacionales, una vez visto que una de las prioridades perseguidas por el presidente Calderón fue la austeridad, un paso obligado para lograr la viabilidad financiera de México fue iniciar con una reforma al sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado. Fue entonces que por medio del Decreto por el que se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se logró “una reforma estructural al sistema de seguridad social de los trabajadores del sector público que, por una parte, sustituye al régimen de pensiones de beneficios definidos, público y solidario por otro régimen de aportaciones definidas basadas en la capitalización individual, gestión mercantil privada y con garantía estatal de pensión mínima; y, por otra parte, establece un nuevo modelo de gestión de salud que sienta las bases para el modelo de prestación de los servicios médicos integral, solidario, redistributivo, y la transferencia de fondos públicos de salud (contribuciones) hacia el sector privado”.³⁰⁰ Es decir, la intervención financiera estatal dejaría gradualmente de ser la única y desde ahora las pensiones recibidas por los trabajadores estarían basadas en lo que hubieren ahorrado durante su etapa productiva, brindando el Estado una cantidad mínima como garantía para la subsistencia de ese pensionado, por lo que el gasto afectado a ese fin tendría una reducción gradual y sostenida que poco a poco sanearía las finanzas del Estado mexicano, en ese y otros rubros que sin duda serían perjudicados como resultado de la necesidad de fondear ese concepto.

Merece la pena decir que los trabajadores que se encontraran cotizando al régimen del ISSSTE a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley se les brindó la opción de que a partir del 1º de enero de 2008 y por un lapso de 6 meses escogieran entre el régimen previsto en el décimo transitorio de la misma ley (permanecer bajo las condiciones originales) y la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE (cuentas individuales).

La reforma que se comenta fue una que desde hace años se había perseguido por los defensores de las políticas económicas ortodoxas, aquellos que se instalaron en puestos clave de la APF para tomar este tipo de decisiones que parecían no tener otro motivo que el estrictamente financiero y económico. Desde que se empezó a especular sobre el contenido de la reforma algunos meses atrás, el aparato estatal de comunicación comenzó a intentar sensibilizar a los interesados sosteniendo que el objetivo principal de la reforma era el bienestar del propio trabajador al servicio del Estado, no obstante, al parecer se trató de una decisión

³⁰⁰ ULLOA PADILLA, Odilia y ALONSO RAYA, Miguel, Nueva Ley del ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2007, p. 9.

estrictamente de corte económico y financiero, como se habían tomado las últimas grandes decisiones en México. “La política de reforma estructural de la seguridad social en México impulsada por el gobierno mexicano desde el año 1992, pasando por la del IMSS de 1995/97 y la del ISSSTE de 2007, ha seguido puntualmente las recomendaciones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo a partir de la evaluación crítica a los sistemas públicos de salud y de pensiones de América Latina y otras regiones del mundo que estos organismo formularon originalmente durante la década pasada (BM 1993, 1994; BID 1996)”.³⁰¹

Como es notable, otra decisión de Estado de gran envergadura se toma a partir de las “recomendaciones” giradas por organismos financieros internacionales, confirmando que el enfoque fue puramente económico y financiero y, en menos o nula medida, de corte social.³⁰²

En la reforma al sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, se privilegió la viabilidad financiera del gobierno mexicano trayendo esto como consecuencia condiciones de retiro menos favorables a las existentes hasta el momento para sus trabajadores.

3.1.6.2.1.4 Decreto que amplía las políticas de austeridad y la evaluación del ejercicio del gasto

Como demostración inicial de lo que vendría, el 1º de octubre de 2007 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas

³⁰¹ *Ibidem*, p. 11. La autora Odilia Ulloa Padilla refiere como una de las fuentes que sustentan dicho al Informe sobre el desarrollo mundial 1993: Invertir en Salud, indicadores de desarrollo mundial, del Banco Mundial en su página 30 señaló entre otros asuntos relacionados que para ese año la disminución de la mortalidad que se había registrado en todo el mundo por lo general había ido acompañada de una notable reducción de la fecundidad. Que la transición general de una alta mortalidad y alta fecundidad a una baja mortalidad y baja fecundidad prácticamente había terminado en los países de ingreso alto y estaba casi completa en China y América Latina. Por tanto, México se encontraba en una transición que generaba de manera paulatina un mayor gasto en el sistema de pensiones al contar cada vez más con población de mayor edad y cada vez menos con población que pudiera sufragar el costo de un número creciente de pensiones. Asimismo y siguiendo lo planteado por Ulloa Padilla, el Banco Mundial en la publicación intitulada Envejecimiento sin crisis: Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo en sus páginas 158 y 159 señalaba que los planes de pensiones públicos estaban sometidos a una presión financiera creciente, siendo este un problema de tres niveles: en primer lugar, algunos estaban al borde de la insolvencia, sobre todo en América Latina y Europa Oriental. En segundo lugar, los déficit de las pensiones estaban presionando a los tesoros públicos, que ya estaban sometidos a una gran presión y no podrían salvar la situación. En tercer lugar, detrás de la crisis fiscal del gobierno estaba la crisis más profunda de los mercados del trabajo y del capital, que estaban funcionando mal y obstaculizando el crecimiento, el cual constituye en ultimo termino la única forma de vencer estas dificultades. Este problema de niveles múltiples ponía en peligro la viabilidad financiera a largo plazo de los planes de pensiones, que quizás no permitirían cumplir las promesas hechas a los trabajadores.

³⁰² Aunque es cierto que esquemas pensionarios como el que regía a los trabajadores del ISSSTE antes de la reforma que se estudia son prácticamente inviables.

disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, primer reforma a diversas leyes que regían a la APF que marcaban una diferencia clara en la forma de ver a esta última.

Por lo que hace a la primera de las leyes, se presenta una serie de transformaciones relativas a la realización de una evaluación costo-beneficio de los programas y proyectos de inversión buscando que los que se pusieran en marcha generaran “un beneficio social neto bajo supuestos razonables”.³⁰³ La prelación para incluir estos proyectos y programas en el Presupuesto de Egresos y el orden de su ejecución, debían observar los siguientes criterios:

- a) Rentabilidad socioeconómica;
- b) Reducción de la pobreza extrema;
- c) Desarrollo Regional, y
- d) Concurrencia con otros programas y proyectos de inversión.

Asimismo, se estableció de manera más clara y firme lo referente a la contratación de personal en la APF ya que en principio ordena abstenerse de contraer obligaciones en materia de servicios personales que implicaran compromisos en subsecuentes ejercicios fiscales (es decir plazas de base y plazas de confianza de vigencia indeterminada).³⁰⁴ Si bien se estableció esa prohibición general, más adelante prevé como excepción que cuando se contara con los recursos previamente autorizados para cubrir todos los gastos inherentes a las contrataciones, incluyendo las obligaciones por concepto de impuestos, aportaciones a seguridad social y demás pagos y prestaciones que por ley debieran

³⁰³ Como se había hecho notar, los “objetivos electorales” que desde hacía un tiempo se habían erigido como la principal razón para la realización de obras determinadas, había generado la realización de algunas que no eran necesarias y que por tanto contaban con una utilidad y viabilidad muy relativas, poniendo en serias dudas que verdaderamente generaran beneficio social al que se refería el Decreto.

³⁰⁴ Por razón de esta política comenzó a haber un crecimiento importante de plazas de confianza eventuales que podían tener una vigencia de 1, 3, 6 y hasta 12 meses siempre que no rebasaran el ejercicio fiscal correspondiente. Además, se trató de un hecho que comenzó a debilitar de manera importante la Ley del Servicio Profesional de Carrera apenas diseñada en el sexenio anterior, esto porque las plazas sujetas al Servicio Profesional de Carrera se habían convertido en un obstáculo para quienes querían ocuparlas con su propio equipo de trabajo, teniendo cierta complejidad separar de su cargo a un servidor público de carrera que había previamente ganado un concurso y para lo cual debía establecerse todo un procedimiento en el que, incluso, se tenía que contar con un comité de separación. Por tanto, la salida fácil fue comenzar a contratar a servidores públicos eventuales desde niveles operativos de confianza hasta directores generales, que al asumir dicho cargo no contarían con atribuciones claras pero sí con buena parte de los derechos y prestaciones con los que contaban los de carrera, generando como ya se ha visto conflictos competenciales que tendrían como resultado final una pérdida de eficiencia y productividad en el quehacer cotidiano de la APF.

cubrirse, procederían la creación, sustitución de plazas y las nuevas contrataciones.³⁰⁵

Para que quedara aún más clara la intención que se perseguía con las reformas a esta Ley, el artículo segundo transitorio establecía que se buscaría que antes de concluir la administración del presidente Calderón hubiera un ahorro de 20% del equivalente al gasto de operación y administrativo de las dependencias del gobierno.

En lo relativo a la LOAPF y a la Ley de Coordinación Fiscal, se insistió en realizar una evaluación permanente del quehacer gubernamental y del ejercicio del gasto público federal, ésta debería tener como base diversos indicadores y llevarse a cabo por instancias técnicas independientes, quienes tendrían que darlos a conocer. Con esto queda claro que para la administración calderonista la calidad del ejercicio del gasto hasta el momento era tan baja que incluso no confiaba en las evaluaciones internas llevadas a cabo por las propias dependencias y entidades.

Fue así que si bien los cambios ejecutados por el presidente Calderón eran en cierta medida una continuación de las reformas administrativas emprendidas por su antecesor (con sus divergencias claras), estos siguieron sin significar un rompimiento rotundo con la larga racha de administraciones emanadas del PRI. No obstante, con las reformas se buscó darle cierta viabilidad financiera al gobierno mexicano, pues en adelante los criterios para ejercer el gasto se endurecerían y obligarían a realizar estudios completos en cuanto a la viabilidad de proyectos y en cuanto a la evaluación del ejercicio del gasto, esto ya se trató de un cambio de paradigma muy importante que por lo menos ya expresaba lo que parecía ser una intención clara de lograr una mejor calidad en el ejercicio del gasto persiguiendo de esta manera satisfacer las necesidades prioritarias de los mexicanos.

3.1.6.2.1.5 Acuerdo por el que se creó el Comité Nacional por la Calidad en Salud

³⁰⁵ Uno de los grandes problemas que se han presentado en diversas dependencias ha sido la contratación de servicios personales bajo esquemas distintos de los que se pueden ver comúnmente en la APF. Esto, cabe decir, ha sido un fenómeno creciente en las entidades federativas a partir del gobierno del presidente Fox, específicamente en los organismos públicos descentralizados creados *ex profeso* para la prestación de servicios de salud durante el gobierno del presidente Zedillo. Ha sido así que ante la insuficiencia de recursos humanos en las entidades federativas, estos OPDs firmaron un número muy importante de contratos de prestación de servicios profesionales con una vigencia que no rebasa los 6 meses y con solamente derecho a un salario que en muchos casos es muy bajo y sin ninguna prestación adicional (de ahí que algunos les han llamado precarios). Aunque es importante decir que se trataba de OPDs estatales y que en sentido estricto el obligado ante ellos era el gobierno local, la federación asumiría en un futuro y en gran parte los costos de estas contrataciones irregulares, tema que se tocará más adelante.

El 24 de diciembre de 2007 fue publicado en el DOF el Acuerdo por el que se creó el Comité Nacional por la Calidad en Salud, el cual estableció en sus considerandos como una necesidad contar con una instancia que coordinara y analizara acciones en el ámbito de la calidad de los servicios de salud, que favorecieran la práctica profesional, la difusión de avances en la calidad técnica de los servicios médicos y de enfermería y la orientación al usuario; razones que justificaron la constitución de un órgano de consulta y coordinación que integrara y orientara todos los esfuerzos dirigidos a la mejora continua en materia de calidad en la prestación de servicios de salud.³⁰⁶

En una de las fracciones que detallan las atribuciones de este Comité. Se encuentra la muy general atribución de “estudiar las principales causas de inconformidades y quejas que en relación con la calidad en la prestación de servicios se adjudican a las instituciones del Sistema Nacional de Salud”, lo que traería la posibilidad de emitir recomendaciones. Uno de los principales problemas de este órgano colegiado surgió desde el momento en que se decidió cómo se integraría, ya que no lo harían los titulares de las dependencias y entidades respectivas, razón que sumada a la de las restricciones presupuestales en cada una de ellas harían muy difícil el cumplimiento inmediato de las recomendaciones surgidas de éste.

3.1.6.2.1.6 Autonomía del INEGI

Como antecedente inmediato de este hecho trascendental, se tiene que todavía durante el gobierno del presidente Fox, específicamente el 7 de abril de 2006 se publicó en el DOF el Decreto por el que se declararon reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el apartado B de éste se estableció que el Estado mexicano contaría con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) cuyos datos serían considerados oficiales, por lo que tanto para la federación, entidades federativas, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serían de uso obligatorio en los términos que estableciera la ley. Asimismo, señaló que la responsabilidad de normar y coordinar dicho SNIEG estaría a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio

³⁰⁶ Una vez más se creó un nuevo órgano colegiado con la finalidad de centralizar, de cierta manera, la prestación de los servicios de salud por parte del ejecutivo federal. Lo anterior parecía innecesario toda vez que para esas fechas las dependencias y entidades del sector salud ya contaban con diversos entes que podían realizar esa tarea, ya se contaba con una estructura lo suficientemente robusta para que áreas como pudo ser el Consejo de Salubridad General llevaran a cabo esas actividades. En el caso específico de la Secretaría de Salud, como dependencia de la APF, las fallas en la administración de la ingente cantidad de recursos transferidos a las entidades federativas vía el Seguro Popular se hizo presente y desde entonces se ha pretendido en alguna medida poner orden en lo que llamaron “descentralización integral de los servicios de salud”, y en el caso de otras instituciones, se trataría de un nuevo intento de homogeneizar procedimientos.

propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se generara, a saber, el INEGI.

Como estructura del organismo ordenó que contara con una junta de gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungiría como presidente de ésta y del propio organismo; dichos miembros serían designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Una vez construido el andamiaje constitucional necesario, fue hasta la administración que se analiza que se publicó en el DOF el 16 de abril de 2008 el Decreto por el que se expidió la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, la cual se trató de una ley reglamentaria del apartado B del artículo 26 de la CPEUM. Hasta el momento en que dos años antes se previó la existencia de un OCA que normara y coordinara el SNIEG, no se le había dado una denominación exacta, por lo que siguió llamándose Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; no obstante, desde el artículo 1º de la recién publicada ley al nuevo OCA se le denominó Instituto Nacional de Estadística y Geografía, conservando a pesar de lo anterior las siglas INEGI, de acuerdo con el artículo 2º. Es de resaltar que el artículo 63 de la ley que se comenta señaló claramente las relaciones y autoridad que tendría el INEGI en los temas de su competencia, detallando a la letra que para el desarrollo de las actividades estadísticas y geográficas colaborarían con él:

- a) Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la federación y de las entidades federativas;
- b) Los organismos constitucionales autónomos;
- c) Las autoridades municipales;
- d) Las Unidades del Estado;
- e) Las instituciones, agrupaciones u organizaciones sociales y privadas, y
- f) Los particulares.

Lo anterior, es una prueba de la relación de coordinación que se buscaba que en adelante tuvieran los OCA con los diversos entes públicos, privados y particulares a lo largo del país.

En relación con la estructura del INEGI, se estaría a lo señalado en la reforma de 2006 y, también, detalló que a su presidente lo elegiría el ejecutivo federal de entre los miembros, fungiendo los demás como vicepresidentes.

Finalmente, el tercero transitorio de la ley otorgó la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones propiedad del gobierno federal que estuvieran adscritos o destinados bajo cualquier título al servicio del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recordando que como ya se dijo al principio del presente capítulo, este fue un organismo creado en 1983 al interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, una vez que ésta dejó de existir el INEGI pasó a ser parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, configurándose un ejemplo más de cómo una función que de manera originaria se encontraba dentro del ámbito de competencia del ejecutivo federal fue sustraída de éste y pasó a ser facultad de un ente público que se encuentra fuera del poder ejecutivo.

3.1.6.2.1.7 Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PEMG).

El Decreto por el que se aprobó el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 fue publicado el 10 de septiembre de 2008 en el DOF, su considerando expresaba que este se trataba de un programa diseñado por la Secretaría de la Función Pública y contenía objetivos, estrategias, líneas de acción y metas específicas, con el propósito de renovar el funcionamiento de la APF, de la Procuraduría General de la República y de las unidades de la Presidencia de la República, partiendo de un enfoque pleno hacia resultados; encontrándose obligadas las anteriores a haber llevado a cabo las acciones correspondientes a partir del ejercicio 2008.

En el contenido del PEMG se repite en diversas ocasiones el enfoque a resultados a través de mecanismos eficientes que a partir de la fecha prevalecería en la cotidianidad de la APF. En sus antecedentes, el PEMG explicaba que la mejora de la gestión “implica crear nuevas capacidades institucionales y ampliar las existentes para elevar la calidad de la acción pública y para rendir cuentas claras a la ciudadanía sobre la administración de los recursos públicos”. En el mismo apartado, se recordaba los avances que en cuanto a modernización administrativa había tenido la APF, es ahí donde se encuentran ejemplos como el PROMAP del gobierno del presidente Zedillo y al PNCTDA de la administración foxista. De manera parecida a cómo este último programa planteó sus objetivos, el PEMG supuso su funcionamiento a partir de 5 ejes:

- a) Orientación a resultados: Se centra en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de evitar que el Programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos que no agregan valor.

- b) Flexibilidad: Reconoce la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades, por lo cual los compromisos y grados de avance de las instituciones en las acciones serán definidos en función de cada realidad institucional.
- c) Innovación y experiencia: Reconoce la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones.
- d) Sinergia: Coordina esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías como parte de un mismo círculo de mejora de la gestión, y como piezas de un sistema plenamente interconectado de actores y estrategias con objetivos comunes.
- e) Participación ciudadana: Considera la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas, para orientar la mejora de las instituciones y los procesos que las sustentan satisfaciendo con ello sus expectativas.

Como es notorio, tanto el PROMAP zedillista, como el PNCTDA foxista y el PEMG calderonista fueron programas que expusieron diagnósticos preocupantes y parecidos sobre el estado que guardaba la APF en sus distintos espacios temporales, que también recetaron soluciones con grandes coincidencias para los males que le aquejaban y que igualmente perseguían objetivos en su mayoría comunes como fueron la eficiencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. A pesar de lo anterior, el hecho de que los programas de modernización administrativa implementados en los 3 gobiernos guardaran tantas similitudes parecía dejar claro que por lo menos los dos primeros habían resultado un fiasco, pues después de más de 12 años diagnosticando lo mismo, tratando de solucionarlo de la misma manera y pretendiendo lograr los mismos objetivos, su ineficacia quedaba plenamente probada: los avances en la modernización administrativa de la APF no habían sido hasta el momento los deseables y mucho menos los ideales.

3.1.6.2.1.8 Fortalecimiento de la Secretaría de Energía y extinción del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro

Por su parte, el 28 de noviembre de 2008 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se reformó y adicionó el artículo 33 de la LOAPF; a través del mismo se señaló que la Secretaría de Energía sería la dependencia encargada de establecer y conducir la política energética del país; entre otras cosas, esto lo lograría supervisando la actividad de las entidades paraestatales sectorizadas a la misma, a entender: Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, básicamente. Importante subrayar el hecho de que se incluyó

una fracción que ordenó promover la participación de los particulares en las actividades del sector en los términos de la legislación aplicable, fracción que comenzó a sentar las bases de lo que eventualmente se convertiría en la apertura de la industria energética, no obstante, a pesar de su trascendencia este cambio fue más bien ignorado, aunque la transformación más profunda tuvo que esperar.

Asimismo, se previó la creación de un Consejo Nacional de Energía, que se encargaría de coadyuvar con el ejecutivo federal para enviar año con año una Estrategia Nacional de Energía.

Finalmente, con esta reforma se comenzaría a institucionalizar una perspectiva de protección ambiental en los quehaceres de todos los entes que participaran en el sector energético, lo que definitivamente supuso un cambio de paradigma y una modificación a los fines primordiales perseguidos por el mismo.

Como un parteaguas en la administración del presidente Calderón y aun cuando no formaba parte de la APF centralizada (aunque como ya se vio en el párrafo anterior sí estaba coordinado por la Secretaría de Energía), se considera pertinente recordar que fue el 11 de octubre de 2009 que se publicó en el DOF el Decreto por el que se extinguió el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, que apenas el 9 de febrero de 1994 (Decreto que quedaría abrogado por razón del presente) había sido creado derivado de la imposibilidad de la Comisión Federal de Electricidad para prestar el servicio a nivel nacional. Además de lo anterior, su considerando señalaba que la ineficiencia del organismo había llegado a tal nivel que sus costos casi duplicaban sus ingresos por ventas, sumado al importante pasivo laboral con el que ya contaba. Por otra parte, la prestación del servicio para la que fue creada fue insuficiente de manera alarmante. Es decir, la ineficiencia operativa y financiera del organismo estaba comprobada.

Por lo anteriormente señalado, con fundamento en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que establece como causas de extinción de un organismo descentralizado creado por el ejecutivo federal, el hecho de que deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público; la Secretaría de Energía, en su carácter de coordinadora de sector, al considerar que se actualizaban dichas causas de extinción, con fecha 28 de septiembre de 2009 propuso la desincorporación por extinción de Luz y Fuerza del Centro. El organismo descentralizado de la APF conservó su personalidad única y exclusivamente para seguir el proceso de liquidación a efecto de que se cumplieran las obligaciones a cargo del organismo frente a terceros, actuando como liquidador el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).

3.1.6.2.1.9 Actualización de artículos que hacían referencia a las Secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminación de la mención de los departamentos administrativos que ya no tuvieron vigencia

Fue el 9 de abril de 2012 que se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron diversas Leyes Federales, con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacían referencia a las Secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminó la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia. Sin entrar en mayores detalles y con la finalidad de dar seguimiento a lo analizado en capítulos anteriores, aun cuando esta reforma no generó cambio alguno en la estructura orgánica de la APF, se consideró mencionarla debido a que a través de la misma se borra definitivamente el concepto de departamento administrativo de cualquier ley federal, cuando ya hacía años que los departamentos administrativos habían desaparecido de la vida jurídica, pero sorpresivamente, aún faltaba armonizar todas las leyes federales para que quedaran desterrados en definitiva y las normas se pusieran al día y fueran acorde con la realidad de la APF, mucho tiempo después.

CAPÍTULO 4

La paradoja de la consolidación de la centralización política y de la descentralización administrativa

Después de haber transcurrido dos sexenios encabezados por presidentes emanados del Partido Acción Nacional (PAN) que a lo largo de esos años no lograron afianzar su poder y, en cambio, fortalecieron a grupos locales encabezados por los gobernadores de las entidades federativas, aunado al hecho de que la sociedad criticaba de manera sistemática la inacción y consecuente ineficacia de dichas administraciones, llegó el momento en que se presentaría una nueva alternancia que devolvería al PRI al puesto más importante del país.

Dicha alternancia se debió a diversos factores entre los que destacaron la señalada ineficacia de los gobiernos panistas (provocada en gran medida por un bloqueo legislativo por parte del propio PRI), la importante influencia económica, financiera y electoral que ejercieron los gobernadores priístas, y el surgimiento de un candidato muy atractivo para el electorado.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, desde el punto de vista económico los gobiernos panistas entregaron buenas cuentas a nivel macro y cantidades inéditas de dólares como reserva; cabe decir que esto se dio como resultado de un manejo básicamente responsable de las finanzas públicas y a los excedentes petroleros de los que se vieron beneficiados. Es de señalar que este último factor a pesar de lo positivo que pudo llegar a ser, ha devenido en uno que definitivamente ha corrompido a gobiernos de los tres órdenes pues desde que dicho fenómeno comenzó se dio un crecimiento sostenido del gasto en ellos que, por cierto, se ha intentado mantener a pesar de ya no contar con los excedentes señalados sino, al contrario, la baja en el precio y producción del petróleo en México los ha obligado a echar mano del endeudamiento irresponsable para gastar más de lo que ingresan, trayendo efectos perversos de los cuales aún no conocemos totalmente su magnitud y alcance.

Es así que si bien se ha considerado que el manejo de la economía fue correcto durante los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón y que para lograrlo confluieron factores internos y externos, también debe decirse que estas dos administraciones llevan un grado importante de responsabilidad en el absurdo gasto gubernamental y en el endeudamiento desmedido al que se ha recurrido para conservar intacto al primero lo más posible.

Desde el punto de vista político, como se puede vislumbrar del análisis anterior, está el hecho de que la nueva administración recibiría una situación de menor control sobre los otros órdenes de gobierno que el que acostumbraban los regímenes priístas y en lo relativo a la estructura de la APF, le sería entregada una con cambios sustanciales para su característico estilo de gobernar: el tema de la seguridad

pública se había separado del tema del gobierno interior.³⁰⁷ Por otra parte, la “guerra contra el narcotráfico” emprendida por la administración del presidente Felipe Calderón fue generando una crisis de seguridad que hasta la actualidad se sigue padeciendo y que, incluso, en su franco crecimiento ha ido minando la gobernabilidad de entidades federativas en las que el crimen organizado comenzó a operar diversificando los delitos cometidos poniendo en entredicho la propia estabilidad de aquellas.

Es así que después de dos administraciones, que fuera de consolidar una alternancia democrática ordenada y profunda, se incumplió su promesa de desterrar las malas prácticas del gobierno y que con base en los extraordinarios recursos con los que contaron pretendieron ganar una gobernabilidad que finalmente no obtuvieron y que de haberlo logrado hubiera sido ficticia. Además, como ha quedado claro, los gobernadores jugarían un papel decisivo en las nuevas elecciones y apoyarían en su mayoría a un candidato del PRI que previamente había sido un gobernador, que era un eficaz candidato y que el electorado encontraría atractivo por su promesa de ejercer de manera efectiva el poder basándose en la experiencia histórica del grupo que encabezó: él era Enrique Peña Nieto.

4.1 Enrique Peña Nieto (2012-actualidad)

Antes de hacer un análisis de los aspectos económico y político de este sexenio, se considera pertinente recalcar que apenas resultó electo, el presidente Enrique Peña Nieto decidió iniciar una negociación de alto nivel con los partidos políticos con mayor peso electoral (PAN, PRD y PRI) para lograr un acuerdo del cual se conocería su existencia apenas iniciando su administración, el conocido como “Pacto por México”. En su página oficial se señala, entre otras cosas, lo siguiente:

“El Pacto por México es el acuerdo político más relevante que se ha realizado en décadas en nuestro país. Su alcance puede ser similar al de los célebres Pactos de la Moncloa, pues el Pacto por México es un acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero. El Presidente electo y los tres principales partidos de México, PRI, PAN y PRD, fueron los principales arquitectos de este pacto.

Una vez instaladas las Cámaras del Congreso de la Unión y consumada la calificación de la elección presidencial, los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes del PRI, del PAN y del PRD fueron realizando diversos encuentros para abordar los temas de la agenda del cambio de gobierno. Inicialmente esas reuniones ocurrieron de manera bilateral, abordando temas de interés común de los partidos reunidos.

Se aceptó que el esfuerzo se haría sin pretender borrar las diferencias ideológicas ni la competencia política, y sin ignorar que veníamos de una intensa competencia electoral en la que se confrontaron distintos programas de gobierno. Aceptadas esas premisas, los líderes del equipo de transición del Presidente electo y los

³⁰⁷ Por tanto, la Secretaría de Gobernación era verdaderamente limitada en sus atribuciones si se toma en cuenta lo sucedido en el no muy lejano pasado priísta.

dirigentes del PAN y el PRD coincidieron en que bien valía la pena intentar ese acuerdo.

A fines de la tercera semana de noviembre se llegó a un acuerdo definitivo y el Pacto se integra con cinco apartados que abarcaron casi un centenar de acuerdos específicos. Los cinco capítulos se titula: Sociedad de Derechos; Crecimiento Económico, empleo y competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática.

Los integrantes de la mesa fueron trabajando en el interior de sus partidos para construir el consenso indispensable que se requiere para dar sustento a un Pacto de tanta trascendencia".³⁰⁸

Como se puede observar, el hecho de pretender asimilar este pacto a los de la Moncloa demuestra las altas pretensiones que se tenían al hacerlo, lo que en principio fue bien recibido en términos generales, más aun después de la parálisis legislativa que se había vivido a lo largo de 12 años y en la cual como ya se dijo, tuvo un peso muy importante la falta de voluntad política de algunos de los que participaron de este Pacto. Es menester recordar que el Pacto por México fue la base para una serie de cambios constitucionales y legislativos que se habían postergado por muchos años y que desembocarían, sin duda, en reformas históricas importantes para la reconfiguración de los principios tradicionales enarbolados por el Estado mexicano, pues fue con ellos con los que se comenzó a preparar el terreno para la consolidación de la liberalización económica y comercial iniciada desde por lo menos 5 administraciones antes. Por tanto, esto se configuraría como un parteaguas en el que se contaría con cambios de fondo en temas tan polémicos como la educación, la energía, o el combate a la corrupción. A grandes rasgos, se llegó a los siguientes acuerdos:

- Acuerdos para una sociedad de derechos y libertades.
 - Seguridad social universal.
 - Sistema nacional de programas de combate a la pobreza.
 - Educación de calidad y con equidad.
 - La cultura como elemento de cohesión social.
 - Defender los derechos humanos como política de Estado.
 - Derechos de los pueblos indígenas.

- Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad.
 - Extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos.
 - Garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial.
 - Promover el desarrollo a través de la ciencia, la tecnología y la innovación.
 - Desarrollo sustentable.
 - Realizar una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo.

³⁰⁸ <http://pactopormexico.org/como/>. Consultada el 12 de enero de 2017 a las 14:19 horas.

- Transformar la minería en una industria eficiente y socialmente responsable.
 - Transformar la banca y el crédito en palanca de desarrollo de hogares y empresas.
 - Transformar el campo en una actividad más productiva.
 - Aplicar una estrategia nacional para el desarrollo del sur-sureste.
 - Deuda de los estados.
 - Realizar una reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca de desarrollo.
- Acuerdos para la seguridad y la justicia.
 - Implantar un plan nacional de prevención y participación comunitaria.
 - Reformar los cuerpos de policías.
 - Implantar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral.
 - Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales únicos.
 - Reforma a la Ley de Amparo.
 - Reforma integral del sistema penitenciario.
- Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
 - Instrumentar la reforma para la rendición de cuentas contables.
 - Reforma para ampliar facultades del IFAI.
 - Sistema nacional contra la corrupción.
- Acuerdos para la gobernabilidad democrática.
 - Gobiernos de coalición.
 - Toma de protesta del presidente el 15 de septiembre.
 - Partidos políticos y elecciones.
 - Reforma del Distrito Federal.
 - Revisión global de los fueros.
 - Leyes reglamentarias de la reforma política.
 - Revisar la reelección de legisladores.
 - Medios de comunicación.

Como es notorio, todos los anteriores acuerdos además de implicar la reforma de un importante número de instrumentos normativos, conllevarían consecuentemente la implementación de las mismas, siendo esta última etapa muy probablemente la más difícil en el marco de reformas tan profundas. No bastando la complejidad de la implementación, resulta evidente que de la lectura de dichos acuerdos se pueda colegir que contrario a la tendencia seguida en años recientes, estos cambios implicarían una centralización política de las grandes decisiones, lo que de alguna manera resultaría incongruente con el proyecto iniciado con el presidente De la Madrid, en donde la descentralización del poder sería una característica distintiva

de las democracias occidentales, aunque se debe adelantar que la tendencia a descentralizar administrativamente al gobierno seguiría su curso. Por lo anterior, resulta paradójico que fueran los propios partidos políticos quienes compartieran la idea y coadyuvaran al diseño de políticas públicas que trastocarían de forma muy importante al federalismo y que las figuras del Presidente de la República y de las instituciones federales fueran fortalecidas a tal grado en un momento en el que los problemas particulares de cada entidad federativa eran cada vez más pronunciados.

De igual manera, resultó desde un principio muy controvertido el hecho de que fueran las cúpulas de los partidos políticos junto con el Presidente de la República quienes firmaran compromisos que deberían antes pasar por la decisión del Congreso de la Unión, generando la idea de que la división de poderes se vería severamente dañada y la independencia en la toma de decisiones con la que idealmente deberían contar los legisladores sería reducida de manera contundente. Incluso, en el discurso que pronunció el presidente Peña Nieto para presentar el Pacto, parecería que hubo una justificación previa a algo que aún no se le había cuestionado:

“Este acuerdo no sustituye ni limita el proceso legislativo. Al contrario. Lo fortalece y abre una nueva vía para encontrar acuerdos y construir mayorías”.³⁰⁹

Aun cuando en sus palabras se sostuvo que con el acuerdo el proceso legislativo no se sustituía o limitaba, inmediatamente después reconocía que se trataba de una nueva vía, lo cual derivaría en lo que negó.

Básicamente, los dirigentes de los partidos políticos firmaron compromisos por medio de los cuales obligaban a los legisladores postulados por los mismos a votar en el sentido que fijaran los primeros. De esta manera se formalizaba un compromiso evidentemente cupular que afectaría de forma horizontal a uno de los poderes de la Unión (el legislativo) y de manera vertical a los otros dos órdenes de gobierno (entidades federativas y municipios), afectando la idea por una parte de los pesos y contrapesos y por otra las de la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal: todo ellos pilares que ayudan a dar forma a cualquier sistema democrático, federal en este caso.

Sin embargo, la consecución del Pacto por México inmediatamente fue aplaudido por muchas personas toda vez que se trataba de un acuerdo sin precedentes que, en principio y derivado de lo ambicioso de sus objetivos, aspiraba a transformar al Estado mexicano pues cada uno de sus puntos se trataba de planes acariciados desde hacía mucho tiempo y que no obstante no se habían logrado. Parecía que la eficacia en el ejercicio del poder prometida por el PRI y su candidato Enrique Peña Nieto sería demostrada de ahí en adelante.

En las próximas líneas se analizarán algunos de los cambios más importantes durante este sexenio en vista de la gran cantidad de reformas constitucionales y

³⁰⁹ <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/firma-del-pacto-por-mexico-14331>. Consultada el 12 de enero de 2017 a las 16:35 horas.

legales que se han logrado durante el mismo, reformas que han tenido como consecuencia una reingeniería no solo de la APF y de los OCAs, sino que han sido de tal envergadura que ya se puede considerar que han generado cambios de una profundidad inusitada en los últimos tiempos al Estado mexicano. Asimismo, se estudiará de qué manera esta reforma ha impactado en principios tradicionales del Estado mexicano y se brindará una prospección del estado del gobierno que entregará el actual Presidente de la República.

4.1.1 Ámbito económico

A pesar de las grandes expectativas económicas que desde un principio despertó la administración del presidente Peña Nieto, en gran parte producidas por la gran cantidad de reformas estructurales que se lograron a partir de la firma del Pacto por México (documento a partir del cual se vislumbró que se harían transformaciones de fondo en las materias hacendaria, energética y de competencia y telecomunicaciones, en principio). A pesar de lo anterior, los resultados preliminares una vez transcurridas dos terceras partes del sexenio han sido ciertamente decepcionantes y se han convertido en preocupantes en vista de que se ha caracterizado por ser una administración que ha entregado un bajo crecimiento y un alto nivel de endeudamiento.³¹⁰ En realidad, el crecimiento promedio de alrededor de 2 puntos del Producto Interno Bruto (PIB) que México ha tenido durante la actual administración ha resultado insuficiente para las necesidades del país, por lo que de acuerdo con las declaraciones oficiales se ha recurrido al endeudamiento (en este caso más allá de lo recomendable) para supuestamente mejorar al primer indicador, objetivo que ha quedado claro que no se ha cumplido y que más bien recuerda a medidas propias de la doctrina keynesiana, y que una vez más

³¹⁰ De acuerdo con el Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) ha pasado de significar 32.9 puntos del PIB en 2008 a 36.4 en 2012 y 45.7 en 2015. Lo que se traduce en que durante los últimos cuatro años de la administración del presidente Calderón hubo un incremento de 3.5 puntos y durante los tres primeros años del presidente Peña Nieto la deuda se incrementó 9.3 puntos. Los anteriores datos se encuentran publicados en la página http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2015/ivt/05adp/itandp01_201504.pdf. Consultada el 12 de enero de 2017 a las 19:45 horas. Por otra parte, resulta interesante analizar el documento intitulado “Reforma de la Hacienda Pública. Resumen ejecutivo”, que señalaba que “con el fin de estimular la actividad económica en el corto plazo, el paquete económico de 2014 propuso un déficit público temporal y moderado para hacer frente a la desaceleración que se observó desde 2013 en la actividad económica internacional. El déficit (sin considerar la inversión de Pemex) será de 1.5 por ciento del PIB en 2014 y decrecerá gradualmente hasta alcanzar el equilibrio presupuestal en 2017. Ello permite otorgar a la actividad un impulso contracíclico, en tanto la actividad internacional se recupera. El monto reducido del déficit y su carácter transitorio garantizan la sostenibilidad de las finanzas públicas. Se proyecta que el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, la medida más amplia de los pasivos públicos existentes, alcanzará un nivel de 39.4 por ciento del PIB en 2018, monto menor al nivel de 40.5 por ciento esperado para 2014”, en http://reformas.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/06/RESUMEN_DE_LA_EXPLICACION_REFORMA_HACENDARIA.pdf. Consultada el 30 de enero de 2017 a las 20:55 horas. Por lo visto, las positivas previsiones del gobierno mexicano han resultado imprecisas pues por un lado no se ha logrado el equilibrio presupuestal prometido y tampoco las supuestas medidas contracíclicas han sido implementadas a pesar del elevado endeudamiento al que se ha recurrido.

demuestra las incongruencias a las que se ha sometido a la política económica en México, pues por una parte se recurre a los postulados de Keynes para intentar arrojar buenos resultados económicos y, por otra, se invoca a la ortodoxia económica para intentar cumplir con las exigencias del exterior (que como ya se ha dejado claro, encuentra entre sus mayores exponentes nacionales recientes a encumbrados funcionarios de la administración actual); sin embargo, los resultados económicos han sido, por decir lo menos, insuficientes. Aunado a lo anterior, la tendencia al alza de la deuda del país ha sufrido una importante aceleración en los últimos años que ya ha resaltado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en las líneas que siguen: “Aunque la relación deuda/producto interno bruto (PIB) de México es de las más bajas de los países que conforman la OCDE, el organismo considera que un crecimiento del país menor a 2.3, en vez de hacerlo a 3 por ciento, colocará esta relación en una tendencia ascendente”.³¹¹

Resulta por demás útil revisar el contenido del documento de la OCDE intitulado “Estudios económicos de la OCDE: México 2017. Las reformas dan buenos resultados” por el diagnóstico mayormente positivo que hace de la situación económica en México (lo cual se puede comprobar desde su título y que cabe recordar dichas reformas han sido históricamente recomendadas por tal organismo y por el Fondo Monetario Internacional, por ejemplo)³¹², en el cual se señalan cuestiones como las siguientes:

1. El crecimiento es fuerte, pero las desigualdades persisten en todo México. Las ambiciosas reformas estructurales y las sólidas políticas macroeconómicas han asegurado la resistencia de la economía, sumamente abierta, ante las desafiantes condiciones mundiales. Sin embargo, el crecimiento no ha sido lo suficientemente incluyente para lograr mejores condiciones de vida para muchas familias mexicanas. Han aumentado las desigualdades entre una economía moderna muy productiva en el norte y el centro y una economía tradicional de menor productividad en el sur.

2. La productividad repunta gracias a las ambiciosas reformas estructurales. El crecimiento de la productividad de México repuntó recientemente en los sectores que se beneficiaron de las reformas estructurales: energético (electricidad, petróleo y gas), financiero y de telecomunicaciones. La apertura comercial, la inversión extranjera directa, la integración en las cadenas globales de valor y los incentivos a la innovación han impulsado las exportaciones, en especial las de automóviles. Sin embargo, otros sectores se han rezagado, al verse afectados por regulaciones locales demasiado rigurosas, instituciones jurídicas débiles, informalidad arraigada,

³¹¹ http://www.milenio.com/negocios/ocde-pemex-proveedores_foraneos-compras_publicas-deuda_publica-pib-milenio_0_883111692.html. Consultada el 12 de enero de 2017 a las 20:40 horas.

³¹² <http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-mexico.htm> y <http://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>. Consultadas el 14 de enero de 2017 a las 18:20 horas.

corrupción y desarrollo financiero insuficiente. Es indispensable llevar a cabo reformas adicionales para solucionar estos problemas.

Como puede verse, en el documento que se analiza existe una perspectiva muy positiva del estado que guarda la economía mexicana, incluso, pone adjetivos que en un documento de ese tipo parecen sobrar, además de que continúa señalando que para obtener aún mejores resultados se deben llevar a cabo todavía más reformas. Si bien debería esperarse que un diagnóstico de este tipo contara con el rigor técnico indispensable, parecería que en realidad no se están tomando en cuenta diversos elementos y más bien se está cayendo en aspectos lo suficientemente subjetivos como para que la OCDE sea verdaderamente benévola en sus diagnósticos y recomendaciones.

Es así que además de ser este organismo generoso con su estudio, también demuestra elaborar análisis incompletos, pues reitera la necesidad de llevar a cabo aún más reformas de las realizadas, cuando el momento político y social del país (como se analizará más adelante) no son los ideales para emprender otra serie de reformas en vista de los cuestionados resultados que las anteriores han traído en el corto plazo en la opinión de buena parte de la sociedad. Resulta interesante que diversos líderes de opinión vean con cierto escepticismo los informes elaborados por la OCDE; por ejemplo, Enrique del Val señala sobre el que se comenta y sobre el papel del secretario general de dicho organismo lo siguiente: “Independientemente de las justificaciones del gobierno —avaladas esta semana por el secretario supranacional de este país, José Ángel Gurría, quien como siempre que viene defiende de palabra todo lo que hace el gobierno y después entrega sus informes en los que critica varias de las políticas que se están implementando-“. ³¹³ Lo anterior, es una prueba de la manera en que funciona la OCDE y del uso plagado de factores políticos que se le da, lo que le resta seriedad y credibilidad a su trabajo.

Básicamente, se puede sostener que las reformas estructurales encaminadas a consolidar la apertura económica y comercial han tenido un sinfín de complicaciones en su implementación derivado de factores externos e internos, por lo que seguramente no reportarán resultados positivos en el corto plazo. Lamentablemente, las previsiones de diversos organismos y expertos no son tan positivas como las de la OCDE, sino en cambio, no son pocos los que se atreven a decir que la última parte del sexenio del presidente Peña Nieto será particularmente difícil en términos económicos, esperando para otro momento que la importante cantidad de reformas hechas durante el mismo rindan frutos, si las condiciones son óptimas para esto último.

Cabe decir que de manera inevitable en la siguiente parte de la investigación (que se refiere al ámbito político) se seguirá tocando el aspecto económico de la administración actual, pues en buena proporción las reformas llevadas a cabo durante la misma tienen un alto contenido que repercute en la política económica

³¹³ <http://www.excelsior.com.mx/opinion/enrique-del-val-blanco/2017/01/14/1139833>. Consultada el 15 de enero de 2017 a las 12:50 horas.

del Estado mexicano, por lo que cuando se aborde el análisis de las reformas se podrían encontrar comentarios sobre las consecuencias que en este aspecto tendrán.

4.1.2 Ámbito político

Desde la perspectiva política (y también la económica), se puede considerar a esta administración como una que pasará a la historia por la gran cantidad de reformas que se aprobaron logrando un buen nivel del consenso (incluso con partidos políticos) que en otro tiempo era prácticamente impensable lograr toda vez que una reconfiguración de algunos principios que habían regido al Estado mexicano era lo suficientemente polémica para que dicha circunstancia encontrara dificultades para llegar a buen puerto.

Fue en el lapso de los 2 primeros años de gobierno en el que la productividad de los legisladores se incrementó de manera exponencial modificando políticas del Estado que se habían promovido y respetado como representativas e intocables desde que surgieron una vez concluida la Revolución Mexicana. El propio PRI había elevado dichas políticas a niveles ideológicos considerados prácticamente inherentes a la esencia misma del Estado mexicano construido durante aproximadamente un siglo. En cuanto al ámbito que se estudia, esto se hará primero analizando las conocidas como reformas estructurales en las que se dejará claro cuáles fueron las aportaciones de aquellas, y aunque se mencionarán a *grosso modo* los cambios en la estructura gubernamental que trajeron, es en la parte dedicada a las reformas en la APF dónde se profundizará en los detalles que se persigue saber al final de este estudio.

4.1.2.1 Reformas estructurales³¹⁴

“La segunda alternancia de este siglo, con Enrique Peña Nieto (2013-2018), arrancó con un amplio programa de reformas legales, administrativas, económicas, sociales y políticas dirigidas a recuperar la paz y la seguridad, reactivar la economía, recuperar la confianza ciudadana en las instituciones públicas mediante su transformación y fortalecimiento, así como a impulsar productividad y competitividad para el desarrollo integral”.³¹⁵

“Las reformas persiguen tres grandes objetivos: elevar la productividad de nuestro país, lo que detonará el crecimiento y el desarrollo económico de México; fortalecer

³¹⁴ Se ordenarán de acuerdo con la página de la Presidencia de la República <http://reformas.gob.mx/> en la cual se les llama “reformas transformadoras”, aunque en el caso de las reformas que expidieron el Código Nacional de Procedimientos Penales y la nueva Ley de Amparo no se estudiarán pues se considera que pueden omitirse en vista de los fines perseguidos por la presente investigación. Consultada el 17 de enero de 2017 a las 19:55 horas. Sin embargo, como se verá más adelante a las 9 reformas consideradas se les sumarán 2, siendo estas la reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción y la urbana, explicando en el momento oportuno la razón para hacerlo.

³¹⁵ CASTELAZO, José R., *Ejes Constitucionales de la Administración Pública en México ¿Vocación de Servicio o Burocracia?*, México, Plaza y Valdés Editores, 2014, p. 51.

y ampliar los derechos para que formen parte de la realidad cotidiana de los mexicanos; y afianzar nuestro régimen democrático y de libertades, lo que nos permitirá transitar de una democracia electoral a una democracia que brinde resultados concretos”.³¹⁶

4.1.2.1.1 Reforma energética

Antes de entrar en el análisis de esta reforma, se debe recordar que durante el gobierno del presidente Calderón ya hubo una reforma (mediante una serie de decretos publicados en el DOF el 28 de noviembre de 2008) que comenzaría a introducir la idea de la apertura en materia energética y que, en opinión de los expertos que defendían esta apertura, resultó insuficiente comparada con la realizada durante la administración del presidente Peña Nieto. De acuerdo con Francisco Muciño para la revista *Forbes*, “en 2008, la administración de Felipe Calderón también tuvo ‘su’ reforma energética, al modernizar los contratos de exploración y producción de Pemex, pero al paso de los años, se demostró que estos cambios se quedaron muy cortos ante el rezago que sufren la paraestatal y el sector”.³¹⁷ En la opinión de Muciño, la reforma calderonista además de limitarse a solo hacer cambios a nivel de legislación secundaria, tenía defectos como:

1. Participación privada limitada.- Solamente se dio más libertad para la celebración de contratos de servicios pero no de exploración y producción.
2. Solo vieron petróleo.- Se enfocó en PEMEX y la exploración y producción de crudo, y se dejó fuera el resto del sector: electricidad y gas.
3. Regulación débil.- La recién creada Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) no contó con la fuerza suficiente para desempeñar su labor.

Una vez quedando claras las serias debilidades de la anterior reforma y los aspectos a mejorar, el 20 de diciembre de 2013 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.³¹⁸ Con el mismo, los artículos 25, 27 y 28 constitucionales sufrieron sendos cambios que eran impensables en otras épocas de la historia de México, pues con ella los monopolios

³¹⁶ <http://reformas.gob.mx/las-reformas>. Consultada el 17 de enero de 2017 a las 20:10 horas.

³¹⁷ <http://www.forbes.com.mx/los-errores-que-no-debe-repetir-la-reforma-energetica/#gs.MCDhvXs>. Consultada el 18 de enero de 2017 a las 13:10 horas.

³¹⁸ Como consecuencia de la reforma constitucional, las siguientes leyes sufrieron cambios:

- Ley de Petróleos Mexicanos
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad
- Ley de Hidrocarburos
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
- Ley de la Industria Eléctrica
- Ley de Energía Geotérmica
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Deuda Pública
- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
- Ley del Fondo Mexicano para la Estabilización y el Desarrollo

de la exploración y extracción de petróleo y gas natural y de la generación de electricidad serían prácticamente extinguidos, subsistiendo tanto PEMEX como CFE bajo otra modalidad que las asimilaría a cualquier empresa privada con posibilidades de competir y asociarse. Básicamente, se respondía de esta manera a una intención largamente impulsada desde el exterior, significó la apertura definitiva de México hacia el mundo en materia energética y también de manera integral, pues se trataba de una asignatura pendiente en el proceso de apertura iniciado desde hacía más de 2 décadas.

Fue una reforma sumamente ambiciosa que levantó altas expectativas pues suponía el ingreso de grandes inversiones provenientes de las empresas petroleras del mundo, la creación de empleos que además serían de mejor calidad, la entrada de competencia en sectores en los que nunca había habido tal y que obligaría a las empresas mexicanas a mejorar para poder ser competitivas a nivel global; en resumen, el crecimiento económico necesario para mejorar las condiciones de la sociedad mexicana. Aunado a lo anterior, se buscó que con la entrada de mayor competencia eventualmente se incrementara la producción y se lograra reducir los precios, de tal manera se atacarían dos problemas que dichas industrias presentaban y los cuales se agravaban día a día: el declive acelerado en la producción y el encarecimiento por la necesidad de comprar en el exterior.

Luego de haberlo acordado previamente en el Pacto por México, se logró por una parte realizar los cambios planteados y por otra reafirmar algunos principios que consistieron a grandes rasgos en lo siguiente:³¹⁹

1. Los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación.
2. El Estado podría realizar las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos a través de asignaciones otorgadas a PEMEX y de contratos con PEMEX y/o con particulares. Los contratos podrían ser de: servicios, utilidad compartida, producción compartida, de licencia o cualquier combinación de las anteriores.³²⁰
3. Las empresas estatales o particulares podrían reportar, para efectos contables y financieros, sus beneficios esperados de asignaciones y contratos.
4. Se creó el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual recibiría y administraría los ingresos petroleros de la Nación para procurar la estabilidad de las finanzas públicas de México.
5. Permitted la inversión privada en el tratamiento y refinación de petróleo, así como en transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, gas natural, gasolina, diésel y demás derivados. Asimismo, privados podrían participar en toda la cadena petroquímica y realizar actividades de generación y

³¹⁹Cfr. <http://www.gob.mx/presidencia/articulos/10-puntos-clave-de-la-reforma-energetica>. Consultada el 18 de enero de 2017 a las 19:00 horas.

³²⁰ Con este punto, se logró avanzar en unos de los aspectos más criticados de la reforma de 2008 por lo limitada que era.

comercialización de energía eléctrica. Los particulares podrían realizar actividades de transmisión y distribución, bajo contrato con la CFE.

6. La Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía se fortalecieron para el mejor desarrollo del sector energético nacional.³²¹
7. PEMEX y CFE se transformaron en empresas productivas del Estado, cuyo objeto sería la creación de valor económico, con sentido de equidad y responsabilidad social. Contarían con una mayor autonomía técnica, de gestión y presupuestal.³²²
8. Se creó el Centro Nacional de Control del Gas Natural como organismo público encargado de operar de forma eficiente el sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento de gas natural. Por su parte, el Centro Nacional de Control de Energía, saldría de la CFE y se convertiría en un organismo público encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional.
9. El Estado procuraría la protección y cuidado del medio ambiente a través de criterios de sustentabilidad, el fomento de energías y combustibles más limpios, así como de medidas para propiciar la reducción de emisiones contaminantes en la industria energética.
10. Se estableció una convivencia ordenada entre las distintas actividades en la superficie, en la que el sector energético tendría prioridad sobre otras actividades. Se mantuvo la posibilidad de que los mineros explotaran el gas asociado a la mina de carbón. Asimismo, se protegió el derecho de mineros y agricultores, como dueños de la superficie, para recibir un justo pago por la ocupación o afectación superficial que hiciera la industria energética en su propiedad.³²³

De esta manera, el panorama del Estado mexicano en materia energética se vio replanteado hasta lo más profundo dando un giro de 180 grados y brindando la posibilidad de avanzar en la consolidación final de la liberalización económica con una asignatura que había quedado pendiente desde hacía muchos años.

4.1.2.1.2 Reforma en materia de telecomunicaciones

El 11 de junio de 2013 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105

³²¹ Igualmente se subsanó el hecho de la “debilidad” de los Órganos Reguladores Coordinados, dotándolos de una naturaleza jurídica definida y atribuciones concretas.

³²² Con la nueva naturaleza jurídica de las dos empresas, se les brindó mayor flexibilidad en su manejo y mayores posibilidades de contar con un gobierno corporativo acorde a los estándares internacionales. A pesar de ello, ambas empresas seguirían contando con una plantilla laboral trabajando bajo las condiciones que ya lo hacía, además, representada por el mismo sindicato.

³²³ Fue así que incluso la APF no estaba preparada estructuralmente para la serie de exigencias que el nuevo esquema en materia energética del país tenía, debe considerarse que ante transformaciones de gran envergadura es inevitable que las necesidades obliguen a una reingeniería buscando que la APF sirva como un instrumento efectivo para la consecución de los objetivos planteados. Dichos cambios se analizarán más adelante.

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.³²⁴ Como resultado de la alta concentración que las industrias relacionadas con las telecomunicaciones habían tenido históricamente en México, los servicios que brindaban eran demasiado onerosos; la falta de competencia real producía este fenómeno. Fue por esta razón que se había convertido en indispensable una reforma profunda en materia de telecomunicaciones, la cual finalmente se logró a partir de la publicación del decreto que se comenta.

Como puntos destacables se pueden mencionar a los siguientes:

1. Creó un nuevo OCA llamado Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) encargado de la regulación, promoción y supervisión del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, así como de fungir como autoridad en materia de competencia económica en dichos sectores.
2. Buscó ampliar las libertades de expresión y de acceso a la información mediante el mejoramiento de las condiciones para facilitar su ejercicio a la sociedad.
3. Introdujo definitivamente medidas de regulación asimétrica a las que se sujetarían los agentes económicos preponderantes. Con ello se lograría procurar una equidad entre los competidores del sector.
4. Mejoraría la competencia entre empresas del sector a través de la puesta en marcha de nuevas medidas encaminadas a incentivar la inversión nacional y extranjera.

Además de los importantes efectos que en materia de competencia ha traído esta reforma (se han mejorado paulatinamente las condiciones para incentivar la competencia), se tiene que para los fines que persigue la presente investigación estos cambios supusieron la creación de un nuevo OCA (como ya se consigna al final del segundo capítulo) que se encarga de “supervisar el uso y la prestación de servicios adecuados, asociados a la radiodifusión y a las telecomunicaciones en México”.³²⁵ Los detalles de este OCA se brindarán en el apartado de reformas a la APF.

4.1.2.1.3 Reforma en competencia económica

Fue mediante el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones (el

³²⁴ Como consecuencia de la reforma constitucional, las siguientes leyes sufrieron cambios:

- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
- Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano

³²⁵ <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/que-es-ift.pdf>. Consultada el 23 de enero de 2017 a las 19:11 horas.

mismo por el que se llevó a cabo la reforma en materia de telecomunicaciones) que se realizó la reforma que se comenta.³²⁶

Entre otras cosas, los principales cambios que se generaron fueron los siguientes:

1. Creó un nuevo OCA denominado Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) “encargado de vigilar, promover y garantizar la competencia y libre concurrencia en los mercados”.³²⁷ No obstante sus labores son relacionadas con la materia de competencia, se diferencia del IFT en que este último es la autoridad en materia de competencia en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, exclusivamente.
2. A través del establecimiento de estas políticas se buscó generar mejores condiciones de competencia para todas aquellas empresas (a excepción de las propias de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones) que buscaran invertir en México, fungiendo la COFECE como regulador en los demás sectores.
3. Estableció que todo aquello controvertido y resuelto ante la COFECE tendría la posibilidad de ser revisado por el poder judicial. Pero antes de llegar a esa instancia, se previeron distintos tipos de sanciones que van de las de tipo administrativas hasta las penales.

Tal como sucedió con la reforma en materia de telecomunicaciones, esta reforma se tradujo entre otras cosas en la creación de un nuevo OCA que vendría a robustecer la estructura institucional en materia de competencia económica, delimitando de manera clara las atribuciones del IFT y de la COFECE, pues ambas tendrían facultades muy similares, aunque encaminadas a sectores diferentes. Entonces, además de lo anterior, la figura de los OCAs ganaría aun mayor relevancia pues ya se notó una tendencia clara de buscar garantizar una correcta implementación de las reformas por medio del despojo de facultades que, como se sostiene a lo largo de la investigación, originariamente se encontraban reservadas al Poder Ejecutivo Federal, a través de la APF.

4.1.2.1.4 Reforma financiera

El 10 de enero de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones en materia financiera y se expidió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.³²⁸ Antes de la reforma, se

³²⁶ Como consecuencia de la reforma constitucional, las siguientes leyes fueron expedidas o reformadas:

- Ley Federal de Competencia Económica
- Código Penal Federal

³²⁷ <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/quienes-somos>. Consultada el 23 de enero de 2017 a las 20:32 horas.

³²⁸ Siendo algunas de las leyes reformadas (de un total de 34) las siguientes:

- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros
- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley de Ahorro y Crédito Popular

consideraba que por parte del gobierno faltaba mucho por hacer para ampliar y mejorar el crédito, ya se necesitaba del diseño de un marco jurídico que generara las condiciones para que los banqueros otorgaran más crédito y en mejores condiciones. Lo anterior buscó lograrse a través de la puesta en marcha de diversas acciones:

- Se dio más atribuciones a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF) para que pudiera exigir mayor transparencia a las instituciones financieras y contara con un mayor catálogo de acciones para hacer exigibles de manera efectiva sus directrices.
- Redujo la rigidez de las normas que regulaban a la banca de desarrollo a fin de incrementar sus inversiones y la colocación de créditos.
- A través de un fortalecimiento jurídico e institucional, estableció mejoras en los juicios mercantiles a fin de dotar de seguridad jurídica a quienes intervinieran en este ámbito.
- Flexibilizó la figura de los fondos de inversión modificando su proceso de creación, autorización y estructura corporativa.

Sumadas a las anteriores, se adoptaron muchas nuevas medidas con la intención antes señalada, la cual se volvió cada vez más necesaria y factible en vista de las crecientes necesidades de financiamiento por parte de la sociedad mexicana y de que se presentaban las condiciones para que las instituciones públicas y privadas moderaran su rigidez y se convirtieran en protagonistas del desarrollo del país.

4.1.2.1.5 Reforma hacendaria

Para esta reforma fue necesario hacer cambios en distintos ordenamientos y en distintas fechas, siendo estos:

En fecha 9 de diciembre de 2013.-

- a) Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación.
- b) Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Aduanera.

-
- Ley de Uniones de Crédito
 - Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
 - Código de Comercio
 - Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
 - Ley de Concursos Mercantiles
 - Ley de Protección al Ahorro Bancario
 - Ley del Mercado de Valores
 - Ley de Sociedades de Inversión

- c) Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En fecha 11 de diciembre de 2013.-

- a) Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expidió la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogaron la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

En fecha 24 de enero de 2014.-

- a) Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Como resultado de las muy cambiantes políticas fiscales que durante muchos años prevalecieron y de una necesidad impostergable de obtener ingresos a través de impuestos para equilibrar las finanzas públicas (toda vez que las previsiones de ingresos petroleros no eran positivas), se precisó llevar a cabo una reforma hacendaria que mejorara la recaudación, por lo que fue así que aprovechando la inercia de las reformas estructurales acordadas en el Pacto por México fue posible llevar a cabo la reforma en comento, teniendo que entre sus aportaciones principales estuvieron:

1. Dio un giro a los impuestos al consumo y al ingreso. En cuanto al Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre todo se homologó la tasa fronteriza con la del resto del país y se eliminó su exención en las importaciones temporales.
2. Eliminó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) y a cambio se amplió la base del Impuesto Sobre la Renta (ISR), simplificando el impuesto a los ingresos de las empresas.
3. Creó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) y el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS) con la finalidad de atacar la informalidad ofreciendo diversos incentivos.
4. Estableció nuevos impuestos mejor conocidos como verdes y de salud con los cuales (según sus motivaciones) se buscó reducir las emisiones de dióxido de carbono y la utilización de agroquímicos muy tóxicos por una parte y, por la otra, desincentivar el consumo de refrescos y otro tipo de alimentos de alto valor calórico.
5. Buscó a través de la utilización de nuevas fórmulas mejorar la distribución de recursos federales entre las entidades federativas y los municipios.
6. Creó incentivos recaudatorios de ingresos locales mediante los cuales se les entregaría una mayor cantidad de recursos federales a aquellos municipios que recaudaran más, por ejemplo en el predial.

Como puede observarse, se buscó por una parte consolidar impuestos a las empresas para de esta manera facilitar su pago, además de generar incentivos para abatir la informalidad, es decir, se trató de que el pago de impuestos dejara de ser un proceso complejo para las empresas. Asimismo, se tomaron medidas para mejorar las políticas hacendarias de las entidades federativas y municipios, en una revelación clara de la alta dependencia que estos tienen de los recursos que pueda recaudar la federación.

4.1.2.1.6 Reforma laboral

Aunque técnicamente no puede considerarse una reforma producto del Pacto por México (toda vez que fue publicada en el DOF días antes de hacerse público este último) se ha atribuido su autoría y diseño al equipo de transición encabezado por el presidente Peña Nieto. Fue de esta manera que el 30 de noviembre de 2012 fue publicado el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. Con el argumento de contar con un marco jurídico a la vanguardia y en armonía con la nueva etapa en la apertura económica y comercial de México, el gobierno buscó adecuar las condiciones de quizás la principal fortaleza con la que ha contado desde hace mucho tiempo y que se ha convertido en una de las principales características que le brindan un atractivo importante para recibir inversiones y para ser competitivo a nivel internacional: la mano de obra.

Debe decirse que desde hacía mucho tiempo una buena cantidad de voces se venían manifestando en favor de una reforma laboral profunda en razón de que durante varios años el marco jurídico laboral había permanecido intocado (aun cuando la regulación laboral se había convertido desde 1917 en un pilar fundamental del contenido social de la Constitución mexicana). En vista de la importancia de la mano de obra como factor de la producción (en particular en México) se fue considerando impostergable hacer las transformaciones necesarias para sacar provecho del mismo, por lo que en los gobiernos del presidente Calderón y del presidente Peña Nieto se fijó la tendencia de que la mejor manera de hacerlo era flexibilizando la contratación de trabajadores para incentivar la creación de los empleos necesarios para el país. Esto a través de cambios como los siguientes:

1. Estableció nuevas modalidades de contratación como fueron la de prueba, la de capacitación inicial y la de temporada; se les puso como limitante que solo serían procedentes por una ocasión.
2. Sustituyó a las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento por las comisiones mixtas de productividad, capacitación y adiestramiento, buscando que con la mejoría de la productividad de las empresas mejoraran las condiciones de trabajo de quienes laboraran en ellas.
3. Subsano una de las grandes cuestiones pendientes de los sindicatos: la rendición de cuentas. Con ello estas organizaciones estarían obligadas a brindar información y rendir cuentas a sus trabajadores miembros.

4. Eliminó la cláusula de exclusión por separación de los contratos colectivos de trabajo, por lo que a partir de ese momento los trabajadores no correrían el riesgo de que por dejar de ser miembros del sindicato pudieran perder el empleo.
5. Reguló el *outsourcing* (externalización de servicios) con la figura denominada “régimen de subcontratación laboral”, con la intención de dar certeza laboral a los trabajadores y de convertir a la empresa contratante en una especie de obligada solidaria.
6. Obligó a los patrones a afiliarse al centro de trabajo al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT), buscando que todos los trabajadores tuvieran acceso al crédito.
7. Limitó los conocidos como salarios caídos solamente desde la fecha de despido hasta 12 meses después como máximo y, en caso de excederse este tiempo, únicamente se generaría un interés.
8. Introdujo el principio de conciliación para que hasta antes de dictarse el laudo las partes pudieran resolver sus conflictos de esta manera.

La flexibilización de los requisitos para la contratación de trabajadores, el límite a los salarios caídos, las medidas para mejorar la productividad, la conciliación y las mejoras en lo relacionado con la justicia laboral fueron acciones mediante las cuales se buscó hacer más atractivo al país para la captación de inversión y consecuentemente la creación de empleos. No obstante, algunos tomaron esa flexibilización como un debilitamiento en las condiciones de trabajo de las personas, siendo además menos difícil su despido ante el límite que se impuso a los salarios caídos.

4.1.2.1.7 Reforma educativa

“La Reforma Educativa de Peña Nieto plantea como propósito el interés superior de la infancia y para garantizarlo se funda en los principios de calidad, entendida como la congruencia entre objetivos, resultados y procesos; equidad, expresada en la educación inclusiva, es decir, el derecho de todos los alumnos a recibir instrucción, y rectoría del Estado, dirigida a mantener sus facultades y responsabilidades de planear, conducir, coordinar y orientar la estrategia del desarrollo integral del país”.³²⁹ En el caso de esta reforma se tienen dos fechas importantes en las que primero, se reformó la Carta Magna y posteriormente, se expidió y reformó legislación secundaria. En específico, se hizo de la siguiente manera:

En fecha 26 de febrero de 2013.-

- a) Decreto por el que se reformaron los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adicionó un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³²⁹ CHUAYFFET Chemor, Emilio citado en CASTELAZO, José R., *Ejes Constitucionales de la Administración Pública en México ¿Vocación de Servicio o Burocracia?*, op. cit. p. 51.

En fecha 11 de septiembre de 2013.-

- a) Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Educación.
- b) Decreto por el que se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente.
- c) Decreto por el que se expidió la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Al igual que otras reformas, la educativa se había convertido en una reforma necesaria para básicamente mejorar las expectativas de todos los mexicanos. Durante mucho tiempo el sector educativo del país se fue convirtiendo en un botín lo mismo para autoridades que para líderes sindicales, el nivel de presupuesto asignado al mismo lo ha hecho históricamente un sector codiciado por el margen de maniobra político, económico y social que suele brindar. Al ser los anteriores incentivos posiblemente perversos para aquellas personas que pudieran tener algún tramo de decisión en dicho ámbito, las finalidades del sector se fueron tergiversando al enraizarse la corrupción, como ya se dijo, en el gobierno y en los sindicatos. Algunos de los cambios realizados a las leyes con el fin primordial de mejorar la educación fueron los siguientes:

1. Creó un nuevo OCA denominado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que aunque ya existía, no era autónomo constitucionalmente y eso le restaba rigor técnico a su quehacer. Este nuevo ente se encargaría de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa con la finalidad primordial de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados en la educación básica y media superior.
2. Dotó de cierto grado de autonomía a los centros escolares para la toma de algunas decisiones, pues antes la totalidad de las políticas eran diseñadas y ejecutadas desde el centro sin tomar en cuenta las particularidades de las escuelas.
3. Aligeró las labores administrativas de las escuelas al facilitar la realización de trámites, con esto las escuelas dedicarían la mayor parte de sus esfuerzos a la consecución de una mejor calidad educativa.
4. Estableció el Servicio Profesional Docente, con el que se buscaría mejorar lo concerniente a la administración del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes y personal con funciones de dirección y supervisión.
5. Tomó en cuenta nuevos criterios para la formación continua y el desarrollo profesional de los docentes en los cuales las necesidades específicas de estos últimos serían importantes para que la capacitación redundara en un beneficio para la escuela y los alumnos.
6. Dio marcha atrás a la tendencia iniciada en los años noventa centralizando de nuevo el pago de la nómina haciendo que las entidades federativas la

elaboraran de acuerdo con el registro conciliado a nivel central, siendo el gobierno federal el encargado de realizar el pago a los trabajadores.³³⁰

Como puede observarse, con las reformas anteriormente aludidas se tiene una aceptación tácita de que hasta el momento los importantes montos destinados al sector educativo no habían resultado una inversión, sino al contrario, sirvieron para incrementar las prácticas de corrupción en el sector a lo largo del país. El hecho de plasmar constitucional y legalmente la intención firme de llevar a cabo evaluaciones objetivas al personal docente se constituyó como el primer paso para lograr un cambio en el modelo educativo que sin lugar a dudas significaría un duro golpe para los sindicatos, como importantes controladores de la administración educativa en México; la creación de un OCA creado *ex profeso* para tal fin parecía ser una señal contundente de que tanto el sindicato como las autoridades de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de los diversos servicios educativos de las entidades federativas ya no tendrían una incidencia en las evaluaciones docentes al extraer de las atribuciones de la APF estas últimas y dotar de las mismas al nuevo OCA. De igual manera, la desconfianza hizo acto de presencia en estas reformas al considerar pertinente que el pago de la nómina ya no se encargara a los organismos públicos descentralizados de las entidades federativas y se volviera al antiguo esquema de encargarle esa tarea a la SEP; era bien sabido que una de las principales fuentes de financiamiento de los gobernadores eran las nóminas educativa y de salud, lo que desvirtuaba de manera importante la finalidad que perseguían esos ingentes recursos.

4.1.2.1.8 Reforma política-electoral

Como en algunos otros casos, derivado de la trascendencia y profundidad de los cambios planteados, se precisó de reformar además de la CPEUM algunas leyes secundarias en las fechas siguientes:

En fecha 10 de febrero de 2014.-

- a) Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

En fecha 23 de mayo de 2014.-

- a) Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos.
- b) Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en

³³⁰ Con el argumento de tener un mejor manejo de los recursos públicos una parte importante de las reformas iniciadas en los años noventa se retrotrajo para volver a centralizar el pago de la nómina y con esto gran parte del poder que en aquellos momentos se cedió a las autoridades locales. Si bien estas últimas en muchos casos han hecho mal uso de estos recursos, decisiones como esta solo demuestran que la respuesta fácil ante la incompetencia de las autoridades locales siempre será centralizar las cosas, cuando esto definitivamente no garantiza los estándares de eficacia y eficiencia indispensables para lograr mejoras sustanciales en el país.

Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- c) Decreto por el que se expidió la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Esta se trató de una reforma profunda al sistema político y a las reglas e instituciones electorales mexicanos, el hecho de que con ella se reformaron, adicionaron o derogaron 31 artículos constitucionales es un dato suficiente para dar cuenta de la importancia y amplitud que estas transformaciones tendrían. Derivó en un replanteamiento del equilibrio de poderes en el orden federal con la introducción de la novedosa figura del gobierno de coalición y diversos esquemas que requieren de mayor participación del poder legislativo en las grandes decisiones del Estado mexicano.

Luego de la traumática experiencia que a nivel de productividad legislativa y a la resultante frustración del poder ejecutivo que significó el largo periodo de transición democrática (1997-2012), se volvió fundamental redimensionar la relación de colaboración e interdependencia de los poderes legislativo y ejecutivo en la búsqueda de una actividad constante y creciente en esos ámbitos y de una mayor gobernabilidad y consenso; dicha actividad sin duda se ha intentado lograr paulatinamente a partir de 2012 y por lo que hace a la gobernabilidad y el consenso aún está por verse si habrá en el corto plazo alguien que opte por un gobierno de coalición, pues la reforma posibilita pero no obliga a hacerlo.

Como su nombre lo indica, esta reforma tuvo efectos directos y profundos en dos vertientes muy importantes de la vida nacional: la política y la electoral; no obstante, en esta oportunidad se crearon dos OCAs que no queda claro cuál es la relación con los aspectos que toca la reforma pero que son importantes para esta investigación. En términos específicos, esta reforma introdujo cambios como:

1. Creó un nuevo OCA denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley.³³¹
2. Creó un nuevo OCA denominado Fiscalía General de la República que de acuerdo con el transitorio décimo sexto del decreto publicado el 10 de febrero de 2014 entrará en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.³³²

³³¹ Aunque al día de hoy sigue siendo un organismo público descentralizado.

³³² La expedición de la legislación secundaria necesaria no es hasta ahora una realidad, por lo que sigue existiendo una Procuraduría General de la República.

3. Modificó el carácter federal del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) para brindarle un carácter nacional, por lo que a partir de ese momento se llamaría Instituto Nacional Electoral (INE). Cabe hacer mención de que si bien el entonces IFE ya contaba con autonomía constitucional, su nueva condición redundó en un fortalecimiento claro del OCA, pues a partir de ese momento podría tener mayor injerencia en las elecciones locales a lo largo del país. De acuerdo con su página oficial, la reforma tuvo como finalidad la de “homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral”.³³³
4. Como ya se mencionó, se facultó al jefe del ejecutivo para formar un gobierno de coalición, pudiendo hacerlo con cualquiera de los partidos políticos representados en el Congreso. En caso de formar un gobierno de coalición el mismo Senado sería el facultado para ratificar los nombramientos de los secretarios de Estado, con excepción de los secretarios de Defensa Nacional y de Marina.
5. Dio mayor peso al poder legislativo en la designación del gabinete del presidente, pues modificó el artículo 73 en su fracción III facultando a la Cámara de Diputados para ratificar el nombramiento por parte del presidente del secretario de Hacienda y Crédito Público; de igual manera hizo cambios en el artículo 76 fracción II facultando al Senado para ratificar los nombramientos hechos por el jefe del ejecutivo del secretario de Relaciones Exteriores y algunos otros funcionarios públicos; en los casos anteriores siempre y cuando no se optara por formar un gobierno de coalición.³³⁴
6. Otro ejercicio de fortalecimiento del Congreso de la Unión, se dio con la reforma del artículo 74 fracción VII a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y al Senado, de acuerdo con el artículo 76 fracción XI, la de aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
7. Autorizó la reelección legislativa estableciendo como límite el de dos periodos consecutivos para los senadores y el de cuatro periodos consecutivos para los diputados. Otro candado fue el que la postulación sólo podría ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. De acuerdo con el transitorio décimo primero esto será aplicable a partir del proceso electoral de 2018.

333

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>. Consultada el 13 de febrero de 2017 a las 13:30 horas.

³³⁴ Aunque en una reforma publicada en el DOF el 27 de mayo del año siguiente se facultó al Senado para ratificar el nombramiento del “secretario responsable del Control Interno del Ejecutivo Federal”, es decir, el secretario de la Función Pública que cómo se verá desapareció por algún tiempo de la LOAPF para después volver.

8. Adelantó la fecha del inicio del encargo del Presidente de la República al 1º de octubre, estableciendo el transitorio décimo quinto que esto será aplicable hasta 2024.
9. En cuanto a la autoridad electoral, como ya se dijo esta reforma otorga facultades muy amplias al INE para incluso organizar *motu proprio* elecciones locales, bajo algunos supuestos establecidos en la ley.³³⁵
10. Subsano algunos aspectos pendientes como la procuración de la equidad de género al obligar a los partidos políticos a otorgar a las mujeres el 50 por ciento de sus candidaturas para integrar el Poder Legislativo Federal, garantizó a los candidatos independientes el otorgamiento de recursos públicos y tiempo en medios y garantizó el derecho de los pueblos indígenas para elegir representantes.

Como puede verse, esta vez la reforma política-electoral fue de gran envergadura y sentó las bases de una reconfiguración del propio Estado mexicano pasando por su estructura y la forma de acceder al poder público. En lo político, se trató tal vez de la reforma más importante desde la realizada casi 40 años antes en la administración del presidente López Portillo³³⁶, teniendo también un impacto directo

³³⁵ Esta y otras decisiones han hecho que esta reforma política-electoral se trate de una de las reformas más antifederalistas en los últimos años. Brindar tal nivel de injerencia al INE en el quehacer que supuestamente hasta el momento correspondía a los organismos locales (OPLES) genera un desequilibrio difícil de resolver. Técnicamente se estaría en riesgo de que se presentara una violación a la soberanía de las entidades federativas y una profunda incongruencia teórica, pues fueron los congresos locales los que en su momento crearon a estos organismos idealmente autónomos (obligados por la CPEUM) que con esta reforma se verían reducidos a prácticamente una delegación federal de cualquier dependencia de la APF. Incluso, el INE tendría a partir de ese momento la posibilidad de establecer las políticas de ingreso de recursos humanos a los OPLES, por ejemplo, omitiendo que estos fueron creados y financiados por las entidades federativas. Fue así que de un plumazo se acabó con la supuesta autonomía de hecho de los OPLES para que a partir de esa fecha fueran fácticamente entes subordinados al INE: un OCA local sería el inferior jerárquico de un OCA federal, situación que podría dar lugar a un buen número de controversias.

Para muestra del debilitamiento que sufrirían los organismos de las entidades federativas, se tiene que el artículo 41, fracción V, apartado C, señalaría con la reforma que el INE podría, además de designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General:

1. Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.
2. Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.
3. Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Es decir, con sus nuevas facultades de asunción, de delegación y de atracción, se daría al INE un amplísimo margen de maniobra para incidir de manera plena y en los casos en que su propio consejo general considerara pertinente, en el quehacer de los organismos locales. Fue así que después de haber criticado la importante ascendencia de los gobernadores para con los organismos locales, al parecer se les despojaría de ésta para ahora trasladarla a los partidos políticos, quienes tendrían a través del consejo general del INE una influencia determinante en ellos. En esto versó la importancia de cambiar de nombre federal a nacional.

³³⁶ El arquitecto de esta reforma fue el maestro Jesús Reyes Heróles, quien fue designado secretario de Gobernación por el presidente López Portillo al inicio de su gestión. Reyes Heróles tuvo el gran mérito de leer adecuadamente la repercusión que tendría en el futuro una elección presidencial deslegitimada por la ausencia de candidatos que compitieran, o al menos que acompañaran, al entonces candidato del partido en el poder. Como se recordará, en la elección presidencial de 1976 López Portillo no tuvo competidor alguno en

en la reingeniería de la APF en aras de adecuar su estructura orgánica a las necesidades recién originadas en la sociedad mexicana. Adicionalmente a la profundidad de la reforma, quedó el descubierto que los partidos políticos establecieron con ella “candados” que garantizarían su subsistencia por algún tiempo más, en vista del hartazgo creciente por parte de la sociedad que una y otra vez se sentía defraudada por la incompetencia de estos. El articulista Luis Rubio resulta esclarecedor al sostener lo siguiente: “...hemos llevado a cabo una transición política que no cambió la realidad política. Tenemos una nueva realidad electoral y de libertades pero no un nuevo régimen político. Desde esta perspectiva, el objetivo implícito de las reformas -preservar los privilegios- ha sido absolutamente exitoso”.³³⁷

También puede constatarse que, en sentido estricto, esta reforma política y administrativa diseñada durante la administración del presidente Peña Nieto fue lograda no solo a través de la que se ha dado a llamar “reforma política-electoral”, sino que con las demás reformas estructurales el legislador vio la oportunidad de introducir algunos cambios que repercutieron directamente en la estructura orgánica de la APF y no solo eso, el gobierno en su conjunto habría de adecuarse a los nuevos requerimientos y la teoría tradicional de la división de poderes se vería cuestionada seriamente.

Desde el punto de vista electoral, se trataría de una reforma profundamente centralizadora, resultando paradójico que la APF en su conjunto parecía seguir el camino de la descentralización. El propio Luis Rubio define correctamente el fenómeno frente al cual se encuentra el país: “México es reconocido alrededor del mundo por las reformas que, desde hace tres décadas, comenzó a emprender. Sin embargo, comparado con otros países también reformadores, nuestro progreso ha sido menor por la agenda privada que ha acompañado a las reformas: todo se vale mientras no amenace los intereses y privilegios de los beneficiarios del sistema político de antaño. Tan arraigado es el criterio que hasta las dos administraciones panistas lo preservaron”.³³⁸

4.1.2.1.9 Reforma en materia de transparencia

Si bien el surgimiento de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas en el sistema jurídico mexicano y en la estructura orgánica de la APF llevaba más de diez años de desarrollo en el ámbito federal, era creciente la necesidad de producir

la boleta electoral, por lo que su elección requería únicamente de un voto de su familia para ser el presidente y representante de todos los mexicanos. En ISLAS LÓPEZ, Jorge, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Comentada*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, p. 13.

³³⁷

<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/editoriales/editorial.aspx?id=112617&md5=57dacc18f52ef35b1d79c4fb86eab45d&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>. Consultada el 17 de mayo de 2017 a las 10:15 horas.

³³⁸ *Ídem.*

marcos jurídicos y aparatos gubernamentales locales lo suficientemente robustos para revertir la tendencia de los gobiernos locales de ser opacos y reticentes a rendir cuentas en un país en plena consolidación democrática. Aunque a nivel federal los mecanismos en la materia ya se encontraban diseñados y eran utilizados cada vez con mayor frecuencia, se consideraba ya necesario reformar algunos aspectos que con las experiencias se calificaban como debilidades de un sistema con miras a la consolidación institucional y cultural.

Para lograr llevar a cabo esta reforma se tiene que hubieron dos fechas importantes, una en la que se realizó la reforma constitucional y otra para hacer las transformaciones necesarias en la legislación secundaria:

En fecha 7 de febrero de 2014.-

- a) Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

En fecha 4 de mayo de 2015.-

- a) Decreto por el que se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el caso del primero de los decretos tuvo como principales aportaciones:

1. Dotó al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) de autonomía constitucional, por lo que con la creación de este nuevo OCA sustrajo de la APF las funciones que desde su interior venía desempeñando el propio IFAI.
2. Amplió la base de sujetos obligados pues a partir de ese momento toda persona que recibiera y ejerciera recursos públicos o realizara actos de autoridad en cualquiera de los tres órdenes de gobierno lo sería.
3. Ordenó la creación de instrumentos normativos y organismos locales dedicados exclusivamente a los temas de transparencia y de rendición de cuentas.
4. Previó la posibilidad de que ya fuera de oficio o a petición de los recién creados organismos garantes a nivel estatal, el IFAI podría conocer de los recursos de revisión.
5. El IFAI pasó de estar integrado por 5 comisionados a estarlo por 7 comisionados una vez que se le dotó de autonomía constitucional. De igual manera, la forma de designar a los comisionados se vio modificada y desde ese momento intervendrían la propia sociedad y la Cámara de Senadores en ella.

Por lo que hace al decreto del 4 de mayo de 2015, mediante éste se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como principales aportaciones se pueden enumerar las siguientes:

1. Señaló los sujetos obligados que a partir de la fecha tendría la ley, observando que hubo un incremento significativo en el número de ellos.

2. Llevó al detalle el ámbito competencial de los organismos garantes a nivel nacional y en las entidades federativas, así como también reguló las relaciones que habría entre los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los cuales serían: el INAI, los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el INEGI.
3. Estableció como principios de los organismos garantes del derecho de acceso a la información los de certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia.
4. Obligó a los organismos garantes a suplir la deficiencia para garantizar el ejercicio del derecho a la información.
5. Creó la Plataforma Nacional de Transparencia que sería el sistema a través del cual se facilitaría a nivel nacional el acceso de las personas al ejercicio de este derecho.

En la línea de algunas de las reformas comentadas anteriormente, la reforma en materia de transparencia igualmente requirió de realizar cambios a nivel constitucional para su concreción. Con esto se reafirmó la pretensión del legislador federal de elevar a rango constitucional los cambios para de esa manera obligar a las entidades federativas a también hacer transformaciones en su marco jurídico y en la estructura de sus gobiernos para recibir los cambios llegados desde el ámbito federal y ejecutar los necesarios para que a nivel local hubiera la réplica correspondiente.

4.1.2.1.10 Reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)³³⁹

Tal como había sucedido en algunos casos anteriores, para el análisis del SNA es necesario tomar en cuenta dos fechas importantes, la primera que fue en la que se realizó la reforma constitucional y la segunda en la que se hicieron los cambios necesarios en la legislación secundaria:

En fecha 27 de mayo de 2015.-

- a) Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

En fecha 18 de julio de 2016.-³⁴⁰

³³⁹ Aunque no se encuentra prevista como una “reforma transformadora” en la página de la Presidencia de la República, se considera que la profundidad de los cambios que pretende generar amerita que sea considerada como tal, aunado a que se encontraba prevista dentro de los acuerdos del Pacto por México.

³⁴⁰ A pesar de no señalarse de manera expresa, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dejaría de ser reglamentaria del artículo 113 constitucional para ahora reglamentar el último párrafo del artículo 109. De la lectura del artículo 1º de esta ley al 3 de marzo de 2017, se concluye que en una falta de armonización evidente se sigue señalando que se trata de una “ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, situación delicada toda vez que

- a) Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción.
- b) Decreto por el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal.
- c) Decreto por el que se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reformaron el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- d) Decreto por el que se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- e) Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En lo referente a la reforma constitucional contenida en el decreto de 27 de mayo de 2015, fue ahí donde se sentaron las bases para lo que se consideraría un combate efectivo a la corrupción, aportando los siguientes aspectos:

1. Instituyó el SNA y lo definió como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. El SNA contaría con un Comité Coordinador y con un Comité de Participación Ciudadana.

El Comité Coordinador del SNA estaría integrado por:

- a. Titular de la ASF
- b. Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
- c. Titular de la SFP
- d. Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)
- e. Presidente del INAI
- f. Representante del CJF
- g. Representante del Comité de Participación Ciudadana

El Comité de Participación Ciudadana del Sistema debería integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

2. Ordenó que las entidades federativas establecieran sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. Además, deberían contar con entidades estatales de fiscalización con autonomía técnica y de gestión y con

no es poca cosa realizar una reforma constitucional que traslade de un artículo a otro una figura jurídica, sin embargo, al parecer el legislador aún no se da cuenta de su omisión o no es una prioridad subsanar dicho error.

tribunales de justicia administrativa dotados de autonomía para dictar sus fallos.

3. Estableció que los OCAs (nombrando de manera expresa a COFECE, IFT e INE), contarán con sus respectivos órganos internos de control, cuyos titulares serían nombrados por la Cámara de Diputados, reafirmando esta situación con la reforma del propio artículo 74 fracción VIII.
4. Facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes que regularan la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las demás que normaran la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que estableciera las bases de coordinación del SNA, con lo que se pavimentaría el camino para en adelante hacer los cambios que se consideraran pertinentes para perfeccionarlo, entre ellos la expedición de la ley orgánica del TFJA al cual se le dotaría de autonomía para dictar sus fallos.
5. Produjo cambios profundos a las facultades de fiscalización de la ASF, pues ahora se verían fortalecidas e incluso ampliadas. Como ejemplo de esto se tiene que dicha fiscalización se podría realizar durante el ejercicio fiscal en curso cuando existieran denuncias o, inclusive, estaría en posibilidades de revisar información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión.
6. Reafirmó la obligación de los servidores públicos de presentar las declaraciones patrimonial y de intereses; esto sumado a un listado por demás detallado de las sanciones administrativas de las que podrían ser sujetos tanto los servidores públicos como los particulares. Finalmente, a partir de ese momento la responsabilidad patrimonial del Estado (figura explorada brevemente en el capítulo 2) se encontraría prevista en el último párrafo del artículo 109 y abandonando su antiguo lugar en el artículo 113.
7. Obligó de acuerdo con el transitorio segundo del decreto a que las leyes generales aplicables fueran aprobadas dentro del plazo de un año (lo cual no se cumplió) y a que la LOAPF se adecuara para que la SFP asumiera las facultades necesarias para el cumplimiento de la reforma.

Como consecuencia de la reforma constitucional anterior y, por cierto, rebasando el plazo de un año que se les había otorgado a los legisladores, los decretos de 18 de julio de 2016 dieron los resultados siguientes:

1. Actualizó el Código Penal Federal en lo concerniente a los delitos por hechos de corrupción, ejercicio ilícito de servicio público y uso ilícito de atribuciones y facultades; entrando en vigor una vez que se haga el nombramiento del titular de la Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.
2. Cumplió con la reforma constitucional que le dio origen y reincorporó a la estructura de la APF a la SFP y devolvió a la SHCP la facultad de conducir la política inmobiliaria de la APF.
3. Expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación con finalidad de regular la revisión y fiscalización de la cuenta pública de las

situaciones irregulares que se denunciaran, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la cuenta pública en revisión, de la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que contaran con la garantía de la Federación. Además, regularía lo concerniente a la organización y funcionamiento de la recién fortalecida ASF.

4. Estableció mediante la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los fondos reciban las entidades y, en su caso, los municipios o las alcaldías de la Ciudad de México, no serían embargables, ni los gobiernos correspondientes podrían, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo algunas excepciones.
5. Obligó a los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y alcaldías de la Ciudad de México a coadyuvar con la fiscalización de los recursos públicos federales.
6. Expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que sería de observancia general para los tres órdenes de gobierno en lo relativo a la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. El SNA estaría integrado por:
 - a. Los integrantes del Comité Coordinador
 - b. El Comité de Participación Ciudadana
 - c. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización
 - d. Los sistemas locales
7. Creó un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión denominado Secretaría Ejecutiva que fungiría como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del SNA y contaría, además, con un órgano interno de control cuyo titular sería designado en términos de la LOAPF.
8. Dio vida al Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que sería el encargado de establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Éste se encontraría integrado por:
 - a. La ASF
 - b. La SFP
 - c. Las entidades de fiscalización superiores locales
 - d. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas
9. Estableció la creación de la Plataforma Digital Nacional, que estaría conformada por la información que a ella incorporaran las autoridades integrantes del SNA; se trató de la sistematización de dicha información.

10. Expedió la Ley General de Responsabilidades Administrativas que distribuiría competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurrieran y las que correspondieran a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.
11. Derogó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y expidió la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a través de la cual se determinó la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, señalando que este órgano jurisdiccional contaría con autonomía para dictar sus fallos y como parte integrante del SNA.
12. Reformó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR) para darle entrada dentro de su estructura a la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción a la que define como el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción y que debería presentar anualmente al Procurador General de la República un informe sobre actividades sustantivas y sus resultados. Además, elaboraría su anteproyecto de presupuesto para enviarlo a la SHCP por conducto de la PGR, para que se integrara en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como se puede notar, el SNA es un entramado de por lo menos 7 instituciones públicas que se intentarán coordinar con la finalidad de abatir uno de los flagelos más preocupantes para la viabilidad misma del Estado mexicano: la corrupción. Es así que se tratará de conjuntar los esfuerzos de 5 entes ya existentes y 2 que se encuentran en plena conformación, debiéndose destacar que los primeros 5 son entes robustos de entre los cuales uno ha sido fortalecido (ASF), otro ha sido revivido (SFP), y los otros tres han sido adaptados para formar parte del SNA (TFJA, INAI y el CJF); de ellos se puede resaltar que tienen naturaleza jurídica diferente (hay participantes adscritos a los 3 poderes tradicionales y OCAs) y la posibilidad de que tengan una convivencia armónica que traiga como resultado su eficacia y permanencia en mucho dependerá de cómo terminen funcionando los 2 que se encuentran en desarrollo.

Tanto el Comité de Participación Ciudadana como la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción (conocida comúnmente como Fiscalía Anticorrupción) serán dos elementos fundamentales para lograr el funcionamiento óptimo del SNA; sin embargo, es de señalarse que los primeros resultados visibles fueron los decretos recién analizados, los cuales pueden considerarse decepcionantes por lo menos en cuanto a la Fiscalía Anticorrupción, debiendo recordar que durante la campaña del presidente Peña Nieto y ya en su administración se habló de la creación de un OCA en materia de combate a la corrupción (específicamente en la reforma a la LOAPF de 2 de enero de 2013 que se estudiará en el siguiente apartado), pudiendo notar que el nuevo ente público se

quedó corto en sus pretensiones originales y en realidad se tratará de una fiscalía más de la PGR, antojándose difícil que cuando esta última se convierta en el OCA denominado FGR su situación cambie y, en caso de convertirse igualmente en un OCA, se estaría ante una distorsión digna de controversias al encontrarse un OCA dentro de la estructura de otro poniendo en entredicho su principal atributo.

Una vez más se está ante la presencia de una reforma profundamente centralizadora en lo político y descentralizadora en lo administrativo; en la que las directrices a seguir por las entidades federativas serían dictadas desde el centro aun cuando se crearían nuevos entes a cargo de las últimas. Lo anterior se constituyó como otro indicio de que el gobierno del presidente Peña Nieto estaría convencido de que el replanteamiento cultural e institucional del país pasa, en su origen, por la expedición de normas que obliguen a las entidades federativas a acatarlas (como se presupone que es) y además a modificar incluso su estructura de gobierno para crear sistemas y entes a imagen y semejanza de los creados a nivel federal (o nacional). Por tanto, el cabal cumplimiento de reformas de este tipo lleva invariablemente a una implementación “obligada” que incrementa el riesgo de que se vuelva imprecisa y demasiado inesperada, por lo que el salto cuantitativo en lo cultural y en lo institucional se puede volver complejo y traumático a nivel local, no logrando los efectos esperados en el tiempo previsto.

4.1.2.1.11 Reforma urbana³⁴¹

Llamada dentro del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto la “reforma silenciosa”, la reforma urbana se ha convertido en una de las reformas estructurales que mayor importancia, a largo plazo, tendrá para el desarrollo del país. Sin ser una reforma constitucional, supone un gran cambio de fondo que sienta las bases que permiten un crecimiento mayor para México, ya que los cambios legislativos, la creación institucional y la adopción de nuevos compromisos internacionales en materia de desarrollo urbano y vivienda hacen que esta reforma se convierta en una de gran calado. La necesidad de un ordenamiento del territorio nacional, y el desarrollo integral de las ciudades, sin olvidar su relación con los núcleos agrarios (relación urbano-rural) se convirtió en un objetivo importante para la administración del presidente Peña Nieto.

Los ejes rectores de esta reforma son: el ordenamiento territorial, desarrollo regional, desarrollo y gobernanza metropolitana, control y expansión de la ciudad construida, gestión del suelo, esquemas alternativos de vivienda, espacio público y movilidad urbana, y resiliencia ante el cambio climático. Alrededor de ellos se hizo un diseño institucional, de instrumentos de planeación y legislativos cuya aspiración es lograr el cambio estructura que México requiere para ordenarse territorialmente,

³⁴¹ Tal como sucede con la reforma que creó el SNA, no se encuentra prevista como una “reforma transformadora” en la página de la Presidencia de la República, no obstante, se considera que la profundidad de los cambios que pretende generar amerita que sea considerada como tal, aunado a que se encontraba prevista dentro de los acuerdos del Pacto por México.

controlar la expansión desordenada de sus ciudades, mejorar la relación urbano-rural, y colocar a la vivienda como instrumento de un crecimiento ordenado.

Concretamente esta reforma muestra los siguientes hitos de importancia:

- a) Publicación en el DOF de fecha 2 de enero de 2013 donde se da a conocer el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por el que se crea la SEDATU.
- b) Publicación en el DOF de fecha 11 de febrero de 2013 del Acuerdo por el que se agrupan las entidades paraestatales denominadas Comisión Nacional de Vivienda, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, al sector coordinado por SEDATU.
- c) Publicación en el DOF de fecha 16 de diciembre de 2013 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano 2013-2018.
- d) Publicación en el DOF de fecha 30 de abril de 2014 del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018.
- e) Publicación en el DOF de fecha 30 de abril de 2014 del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.
- f) Publicación en el DOF de fecha 28 de noviembre de 2016 de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos.

A los anteriores hitos hay que agregar el hecho de la adopción de la Nueva Agenda Urbana por parte de México en el marco de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador en del 17 al 20 de octubre del año 2016 en donde se compromete a impulsar un modelo de ciudades en donde se dé la expansión ordenada.

Asimismo, como parte del fortalecimiento institucional de la materia, se instaló el día 26 de abril de 2017 el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como instancia de carácter consultivo y con participación ciudadana. Este cuerpo consultivo se reforzará a nivel local (estatal y municipal) con consejos de similares características.

Esta construcción de la reforma urbana permite que ésta se considere como estructural, ya que:

1. Inserta en la legislación mexicana el Derecho a la Ciudad, definido como la garantía de que todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

2. Se establece un sistema general de planeación territorial que forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, dando con ello las bases para armonizar la planeación territorial en todos los órdenes.
3. Se prescribe la expedición de una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial que debe tener una visión con un horizonte a veinte años del desarrollo nacional, lo cual puede sentar las bases para la viabilidad a largo plazo de la política nacional en la materia.
4. El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es creado sustituyendo al Programa Nacional de Desarrollo Urbano.
5. Reconoce de manera más integral el fenómeno metropolitano, sentado los pilares para la gobernanza metropolitana efectiva.
6. Se establece en la legislación a nivel nacional la jerarquía de movilidad urbana: personas con movilidad limitada y peatones, usuarios de transporte no motorizado, usuarios del servicio de transporte público de pasajeros, prestadores del servicio de transporte público de pasajeros, prestadores del servicio de transporte de carga y usuarios de transporte particular, lo cual puede cambiar crucial y favorablemente los sistemas de movilidad en México.
7. Se crea un sistema de información territorial y urbana, lo cual permitirá contar con información objetiva e indicadores en la materia que faciliten su consulta, recopilación y difusión para ayudar a la toma de decisiones. Con esto se creará el Subsistema Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano.
8. Se ordena la ampliación de facultades de la Procuraduría Agraria para que garantice la procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial.

Una reforma como la urbana, no por ser silenciosa ni haber involucrado una enmienda constitucional, deja de ser estructural. Su rasgo crítico se demuestra en sus motivos, ambición, alcance y características. Es así que esta reforma, si es bien instrumentada, puede llevar a ser uno de los mayores cambios históricos en la estructura de México.

Como es notable, a partir de las ambiciosas reformas emprendidas durante la primera mitad del gobierno del presidente Peña Nieto resulta complicado saber cuál sería la tendencia que a partir de este momento el Estado mexicano tomaría, pues sumado al hecho de que tocaron temas que poco tiempo antes parecía impensable tratar, se suma la indefinición en cuanto a la inclinación centralizadora o descentralizadora vistas como conjunto, pues cada una tuvo la propia.³⁴² La

³⁴² A continuación se definirá lo que a juicio de este estudio es la tendencia que tuvo cada una de las reformas estructurales estudiadas:

1. Energética – Liberalizadora (ámbito económico)
2. En materia de telecomunicaciones – Liberalizadora (ámbito económico)
3. En competencia económica – Liberalizadora (ámbito económico)
4. Financiera – Liberalizadora (ámbito económico)
5. Hacendaria – Liberalizadora (ámbito económico)
6. Laboral – Liberalizadora (ámbito económico)
7. Educativa – Centralizadora
8. Que expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales – Centralizadora

propensión neoliberalista que el Estado mexicano había tomado desde los años ochenta, se vería parcialmente frenada por algunas de las reformas que parecían intentar retrotraer lo hecho hasta el momento, generando la percepción de que ante la incapacidad de los gobiernos locales la solución era la “eficacia probada” del Gobierno Federal, sin embargo, el nacimiento de nuevos entes públicos descentralizados en sentido amplio empezó a reñir con la proclividad a que fuera desde el centro que se decidiera lo que esos entes y los creados anteriormente debían hacer.

No obstante lo anterior, se tiene que uno de los requisitos fundamentales para lograr considerar un éxito la etapa de implementación de una reforma es que la sociedad se encuentre convencida de su pertinencia y sobre esto el historiador Enrique Krauze sostiene que “para complicar las cosas, el gobierno no ha sabido transmitir adecuadamente el contenido, la significación, el alcance y pronóstico de las reformas. Un cambio de tal profundidad –la reforma energética contradice la enseñanza nacionalista de los últimos 75 años en México- requería un esfuerzo inédito de comunicación en el que no bastan los promocionales mercadotécnicos o las frases ingeniosas sino el mensaje que llegue a la mente y al corazón, y explique con calor y sinceridad la justificación de los cambios, los sacrificios que implican y los tiempos (que pueden ser largos) para que comiencen a fructificar”.³⁴³

El mismo Krauze hizo un resumen muy claro de las que piensa que fueron las motivaciones y finalidades de las reformas llevadas a cabo durante el sexenio del presidente Peña Nieto: “... al desvanecerse el poder del presidente monarca, las corporaciones públicas y privadas que giraban obedientemente alrededor suyo no desaparecieron: por el contrario, se fortalecieron peligrosamente, cada una buscando colocarse en el centro. Uno de los propósitos de las reformas propuestas por el actual gobierno es limitar esos poderes”.³⁴⁴

.1..2 Reformas a la APF

.1..2.1 Fortalecimiento de la Secretaría de Gobernación y de la Oficina de la Presidencia de la República y supresión de la Secretaría de Seguridad Pública; supresión de la Secretaría de la Reforma Agraria y creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y supresión de la Secretaría de la Función Pública.

-
9. Que expidió la nueva Ley de Amparo – Neutral
 10. Política Electoral – Centralizadora
 11. En materia de transparencia – Centralizadora
 12. Que creó el SNA – Centralizadora
 13. Urbana – Centralizadora

³⁴³ KRAUZE, Enrique, *Democracia en construcción 2006-2016*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2016, p. 316.

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 304.

Fue el 2 de enero de 2013 que se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual tuvo una vital importancia en la estructura general de la APF durante lo que va del sexenio del presidente Peña Nieto.

Mediante este decreto se les dio especial relevancia a la Secretaría de Gobernación y a la Oficina de la Presidencia de la República; se transformó la Secretaría de la Reforma Agraria en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y se desapareció la Secretaría de la Función Pública.

En cuanto a la primera de ellas, se observa que recibió un gran impulso al ver ampliadas de manera notable sus facultades pues a partir de ese momento podría ser la encargada de convocar a reuniones de gabinete además de coordinar las acciones de la APF en su conjunto. También, siempre que otra no tuviera esa atribución, la misma dependencia se encargaría de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los demás poderes de la Unión, con los OCAs, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal. Asimismo, sería la responsable de conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas con los partidos y agrupaciones políticas nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas, entre otras instituciones. Igualmente, con esta reforma se confirmó la gestación de una “súpersecretaría” ya que en adición a lo anterior, se determinó que la Secretaría de Gobernación absorbería las funciones que hasta ese momento eran desempeñadas por la extinta Secretaría de Seguridad Pública, auxiliada por la Comisión Nacional de Seguridad y por la Policía Federal, señalando que los nombramientos del comisionado nacional de seguridad y del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad recaerían en el Presidente de la República y deberían ser ratificados por el Senado. A pesar de que el propio artículo 10 señaló que todas las secretarías de Estado tendrían igual rango, esto por obvias razones puso un escalón arriba a la Secretaría de Gobernación.

En lo relativo a la Oficina de la Presidencia de la República, se señaló que el jefe de la misma podría incluso ser convocado a las reuniones de gabinete, lo que brinda una idea del nuevo impulso que se le dio de inicio, tal vez comparable con la importancia que su equivalente tuvo durante la administración del presidente Salinas. La estructura de ésta se previó lo suficientemente flexible para que el presidente la determinara, llamando la atención que el propio artículo 8º estableció que la Oficina de la Presidencia de la República aportaría “elementos para la toma de decisiones”, cuestión que no es menor.

También con el decreto que se comenta, se dio la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria y la aparición de la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Con este cambio, la anterior dependencia no solo vería cambiada su denominación sino que se vería fortalecida por un conjunto de atribuciones que no habían sido del todo ejercidas o que no tenía. Fue posible

percatarse de dicho fortalecimiento desde la denominación de la dependencia, pues además de regular lo concerniente a lo rural, se le daría una importancia a la planeación urbana y de vivienda, en vista de las nuevas necesidades que ya se estaban generando en las ciudades con la falta de esta última. Cabe señalar que de la lectura detallada de las facultades de esta dependencia se desprende que algunas de ellas eran ejercidas por la Secretaría de Desarrollo Social, principalmente; el contenido del artículo 41 de la LOAPF lleva a colegir que el Gobierno Federal continuó con la misma inercia que lo había caracterizado hasta el momento al centralizar en cierta manera algunas de las decisiones que desde hacía mucho tiempo se habían reservado para las entidades federativas y los municipios.³⁴⁵

Por lo que hace a la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, después de alrededor de dos sexenios de existencia bajo esa denominación, fue a inicios de la administración que se analiza que quedó fuera de la estructura de la APF. Desde que se dio este cambio, se observó que lo que le quedara de tiempo de vida a esta

³⁴⁵ Artículo 41.- A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento (...)

X. Planear y proyectar la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, bajo criterios de desarrollo sustentable, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, y coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos de las entidades federativas y municipales para la realización de acciones en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

XI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

XII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;

(...)

XV. Planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

(...)

XVII. Facilitar las acciones de coordinación de los entes públicos responsables de la planeación urbana y metropolitana en las entidades federativas y municipios cuando así lo convengan;

XVIII. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, la planeación regional del desarrollo;

XIX. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XX. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

dependencia estaría supeditado, de acuerdo al segundo transitorio del mismo decreto, a que entrara en funciones el OCA en materia de corrupción,³⁴⁶ lo que evidentemente requeriría de reformas constitucionales y legales. Sin embargo, el error que produjo que su desaparición haya sido tomada como un hecho fue el haber sido excluida del listado de dependencias contenido en el artículo 26 a pesar de la condición detallada líneas atrás. Una señal clara del desdén con que se comenzaría a ver a lo que quedaba de la Secretaría de la Función Pública se puede constatar en el quinto transitorio del decreto que señaló que respecto a sus atribuciones sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que determinara, en su caso, si las mismas corresponderían a esta última dependencia o a las “unidades de auditoría preventiva”.

De esta manera, las dependencias al inicio de la administración del presidente Peña Nieto serían:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6. Secretaría de Desarrollo Social
7. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
8. Secretaría de Energía
9. Secretaría de Economía
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
12. Secretaría de Educación Pública
13. Secretaría de Salud
14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
15. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
16. Secretaría de Turismo
17. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

.1..2.2 Creación del INEE

Como ya se estudió anteriormente, en el marco de la reforma educativa fue creado este nuevo OCA, iniciando una fuerte tendencia en esta administración de procurar la creación de este tipo de entes públicos extrayendo funciones que con anterioridad

³⁴⁶ Al mes de febrero de 2017 el nuevo OCA no ha sido creado y al parecer en su lugar se creó la aún acéfala Fiscalía Anticorrupción estudiada anteriormente.

eran desempeñadas por la APF y dotando a estos nuevos organismos de las mismas.

Antes de haberle dado el nivel de OCA, el INEE pasó por dos etapas: primero fue un organismo público descentralizado sectorizado a la SEP y, posteriormente, fue convertido en un organismo público descentralizado no sectorizado; esto brinda de inicio una idea clara del camino de descentralización en sentido amplio que siguió, lo cual desembocó finalmente en darle autonomía constitucional. De acuerdo con su página oficial “el INEE tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Para cumplir con ella debe:

1. Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema
2. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan
3. Generar y difundir información para, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social”.³⁴⁷

- Marco normativo

1. El 26 de febrero de 2013 mediante el Decreto por el que se reformaron los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adicionó un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se previó en la Carta Magna la existencia de este OCA.
2. El 11 de septiembre de 2013, se expedieron y reformaron algunos instrumentos normativos que llevaron al detalle diversos aspectos relacionados con el recién creado OCA.
3. El 22 de octubre de 2013 se publicó en el DOF el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación que establecería las facultades y funciones que corresponderían al órgano de gobierno, las unidades administrativas y los órganos colegiados (estatuto).

³⁴⁷ <http://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/que-es-el-inee>. Consultada el 7 de marzo de 2017 a las 20:15 horas.

- Conceptos

La ley reglamentaria de la fracción IX del artículo 3º de la CPEUM es la denominada Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Ley del INEE), y regula a:

1. Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)

Señalando los artículos 10º y 11 de esta ley que se trataría de un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuirían al cumplimiento de sus fines, establecidos en la CPEUM y en la misma ley, teniendo por objeto buscar garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

2. INEE

Los artículos 22 y 25 lo definieron como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme lo dispone la fracción IX del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste contaría con plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna; coordinaría al SNEE y evaluaría la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en lo que se refiere a la educación básica y a la educación media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios.

- Integración

Los artículos 30, 31, 32, 34, 37, 38 fracción XVI, 44 fracción VII, 46 y 60 de la ley y 4º del estatuto señalan que está integrado por:

1. La junta

Sería el órgano superior de dirección y estaría compuesta por 5 integrantes, denominados consejeros, quienes deberían contar con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del INEE. Para su integración, el Ejecutivo Federal sometería una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designaría al integrante que deba cubrir la vacante con la votación de dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Los integrantes de la junta desempeñarían su encargo por períodos de 7 años en forma escalonada y podrían ser reelectos por una sola ocasión.³⁴⁸

2. La presidencia

³⁴⁸ La remuneración y prestaciones que reciban los integrantes de la Junta por el desempeño de su cargo serán equivalentes a las que perciban los subsecretarios de la Administración Pública Federal. El Presidente contará con una remuneración 7% mayor a la que corresponda a los demás integrantes.

Los integrantes de la junta, por voto mayoritario de 3 de sus integrantes, nombrarían a quien fungiera como presidente, quien desempeñaría dicho cargo por un periodo no mayor de 3 años, sin posibilidad de reelegirse.

3. Las unidades administrativas que se establezcan en su Estatuto

La junta tendría la atribución de designar, a propuesta del presidente, a los titulares de las unidades administrativas, las cuales son 5 contando en total con 19 direcciones.

4. Los órganos colegiados

Integrados por especialistas en las materias de la competencia del INEE, que fungirían como instancias de asesoría y consulta.

- a. Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación
- b. Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas
- c. Consejo Pedagógico de Evaluación Educativa
- d. Consejos Técnicos Especializados

5. La contraloría interna

La junta tendría la atribución de designar, a propuesta del presidente, al titular de la contraloría interna.³⁴⁹ Se trataría del órgano de control, vigilancia, auditoría y fiscalización de las actividades del INEE, así como de investigación y denuncia ante las instancias competentes de las presuntas faltas administrativas o hechos que puedan ser constitutivos de delitos cometidos por los integrantes del personal directivo, técnico, académico o administrativo.

6. Relación con la APF

Por lo que hace a la relación que el INEE guardaría con las autoridades educativas (entendiéndolas como la Secretaría de Educación Pública de la APF, a las correspondientes de entidades federativas y de los municipios, así como a los

³⁴⁹ Los artículos 38 fracción XVI y 44 fracción VII de la Ley del INEE contravienen de manera muy clara lo establecido por el artículo 74 fracción VIII de la CPEUM, el cual señala lo siguiente:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación (...)

Como puede verse, el INEE cumple con los dos requisitos señalados anteriormente (pues su autonomía está reconocida en la CPEUM y ejerce recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación) y por consiguiente el titular de su contraloría interna debería ser designado por la Cámara de Diputados. Es preocupante que aún existan errores conceptuales tan básicos o, lo que no es menos grave, los Poderes de la Unión no consideran al INEE un OCA. Sumado a esto, el propio Estatuto ordena en su artículo 84 que adicionalmente la vigilancia del Instituto esté encomendada a un auditor externo nombrado por la Junta de Gobierno de entre una terna de empresas de auditoría de reconocido prestigio que le proponga el auditor superior de la federación. Es así que tanto en la designación del titular de la contraloría interna como en la elección de la empresa de auditoría externa el peso de la decisión recae en esta última, existiendo un claro conflicto de interés en los anteriores.

organismos descentralizados que emiten actos de autoridad en materia educativa) ésta resultaría confusa a la luz del análisis de las secciones tercera y cuarta de la ley, pues por una parte los artículos 47 y 49 señalaron que el INEE emitiría lineamientos a los que se sujetarían las autoridades educativas federal y locales de manera obligatoria y, por otra, el artículo 52 preveía una relación de coordinación en lo relativo a la información sobre evaluación que se registrara en el SNEE; es decir, se ordenó que existiera una relación de supra a subordinación respecto de las autoridades educativas en lo referente a la observancia de los lineamientos emitidos por el OCA, y se obligaría a que ésta sea de coordinación cuando se tratara del reporte de los resultados. Un tipo de relación en cuanto a la producción de políticas educativas y otro tipo de relación en cuanto a una parte importante de su implementación.

7. Rendición de cuentas

En el tema de la rendición de cuentas, el artículo 63 de la ley señalaría que el INEE debería presentar anualmente, en el mes de abril, al Congreso de la Unión el informe sobre el estado que guarden componentes, procesos y resultados del sistema educativo nacional derivado de las evaluaciones y sobre las actividades y el ejercicio del gasto del año inmediato anterior, incluyendo las observaciones relevantes que, en su caso, haya formulado el contralor interno.

.1..2.3 Creación de la COFECE

Ya en el capítulo 3 de la presente investigación se hizo hincapié en el estudio del que se trataría del antecedente inmediato de este nuevo OCA, se trató de la Comisión Federal de Competencia creada en el sexenio del presidente Salinas por virtud de la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1992. Al tratarse de un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía) resultaba evidente que en su calidad de órgano regulador en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia habría quienes apoyaran dotarla de autonomía constitucional luego de la tendencia creciente que se estaba presentando, creándose en el marco de la reforma en competencia económica analizada anteriormente la COFECE.

- Marco normativo

- .1 El 11 de junio de 2013 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.

En la reforma constitucional, además de dotar de autonomía a la COFECE, se definieron buena parte de sus funciones señalando expresamente que tendría por objeto “garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados” contando entre sus facultades la de “ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos”. Desde la lectura de esta reforma se puede advertir que a pesar de ser OCAs diferentes, tanto la COFECE como el IFT guardarían una íntima relación diferenciándose prácticamente por el sector al que van dirigidas sus políticas; tan es así que la propia CPEUM hace la siguiente aclaración de manera previa a fijar las directrices de ambos entes públicos: “La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones”.

- .2 El 23 de mayo de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y se reformaron y adicionaron diversos artículos del Código Penal Federal.

Siguiendo la idea de diferenciar claramente a la COFECE y al IFT, la LFCE en su artículo 5º señalaría que el segundo sería la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercería en forma exclusiva las facultades que el artículo 28 de la CPEUM y las leyes establecieran para la COFECE. Incluso, en el mismo artículo se determinaron los pasos a seguir en el caso de que hubiera dudas sobre cuál de los dos fuera competente para tratar un asunto.³⁵⁰

- .3 El 8 de julio de 2014 se publicó en el DOF el Acuerdo mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica emitió el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (estatuto).

Tal como se señaló en el artículo 12 en su fracción XVII de la LFCE, la COFECE tendría entre sus facultades la de emitir su estatuto orgánico, señalándose en el cuarto transitorio de la misma ley que esto se debería hacer en un plazo que no excediera los 30 días contados a partir de la entrada en vigor de la misma. El objeto

³⁵⁰ Llama la atención el contenido del artículo 11 de la LFCE, pues en él además de señalarse a la Ciudad de México como el domicilio de la COFECE, se dejó abierta la posibilidad de que esta última estableciera delegaciones fuera de la Ciudad de México, siempre y cuando hubiera disponibilidad presupuestaria. Esto haría que de alguna manera la COFECE se asemejara a una dependencia de la APF, pues a varias de ellas se les da la posibilidad de establecer delegaciones federales en el interior del país.

primordial del estatuto fue establecer la estructura orgánica y las bases de operación del nuevo ente público.

- Conceptos

La LFCE reguló a:

Agente económico

El artículo 3º fracción I lo definió como toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

Barreras a la competencia y la libre concurrencia

El artículo 3º fracción IV señaló que serían cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los agentes económicos que tuviera por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidieran o distorsionaran el proceso de competencia y libre concurrencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidieran o distorsionaran el proceso de competencia y libre concurrencia.

Disposiciones regulatorias

El artículo 3º fracción VIII detalló que se trataría de las disposiciones administrativas de carácter general que la COFECE podría emitir para el cumplimiento de su función regulatoria conforme a lo establecido en la fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28 de la CPEUM.

▪ Integración

Los artículos 28 de la CPEUM; 13, 16, 19, 26, 27, 30, 37, 40, 42 de la LFCE y 4º, 18, 19, 20, 35, 48, 52 y 53 del estatuto señalaron que la COFECE estaría integrada por:³⁵¹

1. El pleno

Se trataría del órgano supremo de decisión y se encontraría integrado por 7 comisionados propuestos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado, mismos que durarían en su encargo 9 años por una sola vez. No obstante lo anterior, la propia CPEUM detalló que los aspirantes a ser designados como comisionados acreditarían el cumplimiento de los requisitos ante un comité de evaluación integrado por los titulares del BANXICO, el INEE y el INEGI. Al inicio habría la publicación de una convocatoria, posteriormente a quienes cumplieran con los requisitos se les aplicaría un examen de conocimientos y por cada vacante este

³⁵¹ Cabe destacar que los procedimientos para designación del órgano de gobierno del IFT es el mismo que el que se sigue en la COFECE.

comité enviaría al ejecutivo una lista con un mínimo de 3 y un máximo de 5 aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas, de entre estos el ejecutivo seleccionaría al candidato que propondría para su ratificación por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado. Por lo que hace al comité de evaluación, si bien se estableció en la propia LFCE que no contaría ni con estructura ni con presupuesto propios, en el mismo instrumento normativo se le daría la posibilidad de auxiliarse de cualquier autoridad federal, estatal y municipal, así como de los OCAs federales o estatales para desempeñar su labor.³⁵²³⁵³

2. El presidente

En este caso también sería el Senado el encargado de elegir al comisionado presidente de entre los propios comisionados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes por un periodo de 4 años y renovable por una sola ocasión, este funcionario presidiría tanto al pleno como a la COFECE en su conjunto.³⁵⁴

3. La autoridad investigadora

Sería el órgano encargado de desahogar la etapa de investigación y parte en el procedimiento seguido en forma de juicio. Para lo anterior, contaría con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Además, esta autoridad contaría con un titular que podría ser designado o removido por el pleno siempre habiendo mayoría calificada de 5 comisionados, esto por un periodo de 4 años renovable por una sola vez.

4. La secretaría técnica

Dependería jerárquicamente del pleno y tendría a su cargo la sustanciación de los procedimientos que establecidos en la ley, las disposiciones regulatorias, el estatuto y demás disposiciones normativas aplicables. El secretario técnico sería el titular de la Secretaría Técnica y sería nombrado y removido por el pleno por mayoría

³⁵² El artículo 16 de la LFCE le da al comité de evaluación la autoridad suficiente para solicitar la asistencia de las autoridades de los 3 órdenes de gobierno, los cuales estarían obligados a brindarla. Lo anterior aun cuando este comité no está siquiera considerado como integrante de la COFECE (en sentido estricto). En conclusión, a través del articulado de una ley federal el legislador busca obligar incluso a autoridades estatales y municipales a observarla, incluyendo a aquellos que cuentan con autonomía constitucional.

³⁵³ Resulta confuso e incluso excesivo que detalles que pudieron integrarse a la LFCE o al estatuto solamente, se encuentren dentro del cuerpo de la CPEUM, el detalle al que se lleva en ésta última, hace que una vez más el legislador pueda ser criticado por las reformas que hace a la Carta Magna, tendiendo a diseñar contenido claramente reglamentario en donde no debería estar.

³⁵⁴ El artículo 13 del estatuto regula lo relativo a la delegación de funciones por parte del comisionado presidente. En el caso particular, se encuentra que diferente a lo que sucede con la APF, en la COFECE el comisionado presidente podría delegar sus facultades en los servidores públicos de la propia COFECE, no obstante, dicho acuerdo delegatorio no se mencionó que debiera estar publicado en el DOF, como sí sucede en el caso de los titulares de las dependencias de la APF. Lo anterior puede generar graves riesgos en cuanto al desempeño de la función pública.

calificada y tendría entre sus atribuciones la de tramitar y turnar procedimientos, operar a la oficialía de partes de la COFECE o incluso nombrar y remover a los titulares de las direcciones generales técnicas.

5. La dirección general de asuntos contenciosos

Se encargaría de la defensa jurídica de las resoluciones y determinaciones de la COFECE así como de cualquier otro asunto de interés para la misma.

6. La contraloría interna

Sería un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones; además, tendría a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos de la COFECE, así como del régimen de responsabilidades de los servidores públicos. El titular de la contraloría sería designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y duraría en el encargo 4 años con la posibilidad de ser reelecto por una sola vez.

7. La unidad de enlace

Se trataría del vínculo entre la COFECE y el solicitante de información, y su titular sería el secretario técnico.

8. El comité de información

Se encargaría de supervisar y aprobar la clasificación que realicen las áreas de la información en poder de la COFECE, en términos de las disposiciones administrativas que en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental emita la misma.

9. Las delegaciones en el interior de la República Mexicana

Se señaló que la COFECE podría contar con delegaciones en las entidades federativas o en regiones que abarcaran a más de una entidad federativa, siempre que fuera indispensable y contara con recursos aprobados para tal fin; éstas tendrían como atribuciones fundamentales las de orientar en materia económica a los agentes económicos y canalizar los trámites a la oficialía de partes de la COFECE.

- Relación con la APF

Se considera esclarecedora la lectura del artículo 12 fracción IV de la LFCE para saber que la COFECE tendría entre sus atribuciones la de establecer acuerdos y convenios de coordinación con las autoridades públicas para el combate y prevención de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre competencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; es decir, su relación con la APF (y con los demás entes públicos) sería de coordinación, teniendo claro que en los temas

de su competencia se trataría de la máxima autoridad, teniendo una relación cercana con la Secretaría de Economía.

- Rendición de cuentas

La CPEUM en la fracción VIII de su artículo 28 señaló que los titulares de la COFECE y del IFT presentarían anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los poderes ejecutivo y legislativo; que comparecerían ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de la Carta Magna. Asimismo, se estableció la posibilidad de que el Ejecutivo Federal pudiera solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas.³⁵⁵

4.1.2.2.4 Creación del IFT

En consonancia con lo hecho con la COFECE, exactamente en la misma fecha y a través de la misma reforma constitucional fue creado el IFT, el cual se trataría de un OCA que guardaría muchas semejanzas con la COFECE. Básicamente se encargarían de ser las autoridades en materia de competencia económica, con la salvedad de que el IFT estaría dedicado de manera exclusiva a los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Como antecedente inmediato del IFT se tuvo a la COFETEL (que ya se estudió brevemente líneas atrás), que se trató de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y que no estuvo exento de polémicas debido a las decisiones que en su momento tomó; dicha polémica fue creciendo hasta alcanzar su punto máximo en el sexenio del presidente Calderón, coincidiendo en ese momento histórico la llegada de nuevos competidores y el consecuente incremento en el volumen de trabajo de la entonces COFETEL, considerándose desde aquellos días que se precisaba de imparcialidad en la toma de sus decisiones, finalidad que se buscaría dotándole de autonomía constitucional en la administración del presidente Peña Nieto.

- Marco normativo

1. El 11 de junio de 2013 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.

³⁵⁵ Parecería que con esta regulación el Presidente de la República pudiera llamar a cuentas a los entes dotados de autonomía constitucional, cuando menos de manera indirecta. Cabe la posibilidad de que esto se volviera una relación de supra a subordinación pues los temas que tanto COFECE como IFT sustentan pueden llegar a colisionar con las políticas establecidas desde el Poder Ejecutivo Federal, teniendo que el criterio que en teoría debería prevalecer sería el de los dos OCAs; no obstante, la opción que se le da al ejecutivo pudiera desincentivar la independencia y el rigor técnico con el que deberían actuar aquellos.

Como ya se estudió con la COFECE, con la presente reforma se establecieron lineamientos comunes entre aquella y el IFT, incluso, la misma CPEUM señaló que ambos OCAs se encargarían de regular lo relativo a la competencia económica en México, aunque en el caso de la COFECE el margen de acción sería mucho más amplio toda vez que sería la autoridad en materia de competencia económica en todos aquellos sectores que no fueran las telecomunicaciones y la radiodifusión.³⁵⁶

2. El 23 de septiembre de 2013 se publicó en el DOF el Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones (estatuto).³⁵⁷

Contrario a lo sucedido hasta el momento, en primer lugar fue publicado el estatuto orgánico del IFT y con posterioridad lo fueron las leyes federales que resultarían reglamentarias de la reforma constitucional. Una de las posibles razones de lo anterior, fue que la COFETEL ya contaba con una estructura totalmente funcional y con una antigüedad importante, por lo que se puede concluir que los cambios hechos fueron menores y por tanto el tiempo de diseño del estatuto se haya acortado considerablemente.

3. El 14 de julio de 2014 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se expidieron la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (Ley de Radiodifusión); y se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

En principio, se considera ineludible delimitar los objetos de ambas leyes, teniendo que el de la LFTR sería regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores, para que contribuyeran a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6o., 7o., 27 y 28 de la CPEUM. La Ley de Radiodifusión tuvo por objeto crear el organismo público descentralizado de la APF, no sectorizado, denominado Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión que tendría por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de

³⁵⁶ Resulta extraño que al propio decreto que se comenta se le terminara por intitular “en materia de telecomunicaciones” y que en realidad hubiera muchos más sectores en los que tendría efectos, siendo las telecomunicaciones y la radiodifusión verdaderamente la excepción.

³⁵⁷ Posteriormente, el 11 de julio de 2014 y el 17 de octubre de 2016 se publicaron en el DOF acuerdos por medio de los cuales se modificó el estatuto.

las entidades federativas a contenidos que básicamente fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

- Conceptos

La ley federal regula:

1. Agente con poder sustancial

Aquél agente económico que tiene poder sustancial en algún mercado relevante de los sectores de radiodifusión o telecomunicaciones, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica.

2. Desagregación

Separación de elementos físicos, incluyendo la fibra óptica, técnicos y lógicos, funciones o servicios de la red pública de telecomunicaciones local del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o del agente que a nivel nacional tenga poder sustancial en el mercado relevante de servicios de acceso al usuario final, de manera que otros concesionarios puedan acceder efectivamente a dicha red pública de telecomunicaciones local.

3. Infraestructura activa

Elementos de las redes de telecomunicaciones o radiodifusión que almacenan, emiten, procesan, reciben o transmiten escritos, imágenes, sonidos, señales, signos o información de cualquier naturaleza.

4. Infraestructura pasiva

Elementos accesorios que proporcionan soporte a la infraestructura activa, entre otros, bastidores, cableado subterráneo y aéreo, canalizaciones, construcciones, ductos, obras, postes, sistemas de suministro y respaldo de energía eléctrica, sistemas de climatización, sitios, torres y demás aditamentos, incluyendo derechos de vía, que sean necesarios para la instalación y operación de las redes, así como para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

5. Preponderancia

Calidad determinada por el IFT de un agente económico que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al 50%, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el propio IFT.

6. Telecomunicaciones

Toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, sin incluir la radiodifusión.

- Integración

Los artículos 28 de la CPEUM; 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 34, 35, 37 de la LFTR y 7º, 17, 68, 80 del estatuto señalaron que el IFT estaría integrado por:

1. El pleno

Sería el órgano máximo de gobierno y decisión del IFT, integrado por 7 comisionados con voz y voto, incluido su presidente, necesitando de la presencia de al menos 4 para sesionar válidamente. Los comisionados serían designados en forma escalonada a propuesta del Poder Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. Al igual que se reguló para la COFECE, el IFT contaría con un comité de evaluación que propondría a los aspirantes y que además tendría facultades verdaderamente amplias para lograr su cometido. Ellos durarían en su encargo 9 años y por ningún motivo podrían desempeñar nuevamente ese cargo.

2. El presidente

Presidiría al pleno y al IFT mismo; sería nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de 4 años, renovable por una sola ocasión.

3. La secretaría técnica del pleno

El pleno expediría el nombramiento del secretario técnico a propuesta del presidente y se encargaría básicamente del despacho de los asuntos, asistiendo con voz pero sin voto a las sesiones del pleno.

4. La coordinación ejecutiva

Sería un área que auxiliaría al presidente en el ejercicio de sus atribuciones, coordinando (como su nombre lo indica) los esfuerzos de las unidades, del centro de estudios y de las coordinaciones generales de asuntos internacionales y de política de usuario.

5. Las unidades

- a. Unidad de política regulatoria
- b. Unidad de espectro radioeléctrico
- c. Unidad de concesiones y servicios
- d. Unidad de medios y contenidos audiovisuales
- e. Unidad de cumplimiento
- f. Unidad de competencia económica
- g. Unidad de asuntos jurídicos
- h. Unidad de administración

A su vez, estas unidades contarían con toda una estructura hacia abajo conformada por direcciones generales, direcciones generales adjuntas, direcciones de área, subdirecciones y jefaturas de departamento.

6. La autoridad investigadora

Se encontraría dotada de autonomía técnica y de gestión y tendría como funciones principales las de conocer de la etapa de investigación y ser parte en el procedimiento seguido en forma de juicio. El nombramiento de su titular recaería en el pleno por mayoría calificada de 5 votos a propuesta del presidente del IFT.³⁵⁸

7. El centro de estudios

Se encargaría de apoyar al pleno con investigaciones y estudios, así como con la realización de análisis en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica en dichos sectores, proporcionando en forma objetiva y oportuna los servicios de apoyo técnico especializado y la información analítica que se requiriera.

8. Consejo consultivo

Contaría con 15 miembros honorarios incluido el presidente del IFT, su nombramiento lo expediría el pleno con una duración de 1 año prorrogable indefinidamente. A su vez, este órgano asesor contaría con un presidente electo por mayoría de votos de los miembros del propio consejo por una duración también de un año y con posibilidad de ser reelecto. Igualmente, el consejo tendría un secretario designado ahora por el pleno, siendo ésta una función honorífica y de duración indefinida.

9. Contraloría interna

Se diseñaría como un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendría a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del IFT, así como la sustanciación de los procedimientos y, en su caso, la aplicación de las sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del propio ente público. La designación de su titular recaería en la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, por un periodo de 4 años; esta designación podría renovarse hasta por el mismo plazo por una sola vez.

○ Relación con la APF³⁵⁹

³⁵⁸ En el caso de la LFTR y el estatuto del IFT no se define la duración en el cargo del titular de la autoridad investigadora, como sí sucede en el caso de la normatividad aplicable a la COFECE.

³⁵⁹ Resulta interesante y reveladora la columna publicada en “El Universal” el 12 de septiembre de 2016 y cuya autora es Irene Levy (<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/irene-levy/cartera/2016/09/12/4to-informe-convierte-al-ift-en-dependencia>), ésta se intitula “4TO Informe convierte al IFT en dependencia federal” y brinda sendos ejemplos que abonaron a dicha confusión:

(...)

“A julio de 2016 se certificaron ocho centros de trabajo en la República Mexicana, de los cuales destacan el **Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Secretaría Técnica del Gabinete del Gobierno del Estado de México. Son las primeras instituciones de la Administración Pública Federal (APF) y estatal en certificarse**”. (página 162) (énfasis añadido)

(...)

Al igual que sucedería con la COFECE, el IFT mantendría una relación muy cercana con la APF, incluso se puede considerar que se estaría hablando de una relación complementaria. Lo anterior se daría en el marco de un vínculo de coordinación no solo con la APF, sino en lo general (de acuerdo con el artículo 15 fracción XXIX) con las autoridades de los 3 órdenes de gobierno y con los OCAs, sin perder de vista que en el ámbito de su competencia el IFT fungiría como la máxima autoridad. A diferencia de la COFECE, la relación constante con la APF se daría específicamente con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- Rendición de cuentas

Como ya se indicó en la parte referente a la COFECE, el artículo 28 fracción VIII de la CPEUM ordenó que el titular del IFT también presentara anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los poderes ejecutivo y legislativo; compareciera ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso. El ejecutivo federal podría solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia del titular ante las últimas.

4.1.2.2.5 Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018

Siguiendo el ejemplo de documentos como el PGSAPF salinista, el PROMAP zedillista, el PNCTDA foxista o el PEMG calderonista, la administración del presidente Peña Nieto aprobó el PGCM. Lo anterior, de acuerdo con el Decreto por el que se aprobó el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018

“Con el propósito de promover la participación de los pueblos y comunidades indígenas en su propio desarrollo comunitario, a partir de la publicación, el 23 de febrero de 2013, del “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas”, y hasta el 30 de junio de 2016, se asesoró a 15 dependencias federales²”

2 Comisión Federal de Electricidad (CFE); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); Petróleos Mexicanos (PEMEX); **Instituto Federal de Telecomunicaciones**; Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); Secretaría de Energía; Comisión Nacional Forestal; Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA); **Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**; Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados; e **Instituto Nacional Electoral**. (página 207) (énfasis añadido)

(...)

Como es notable, la confusión respecto de la naturaleza jurídica de no sólo el IFT, sino también del INEE y del INE llega al propio Poder Ejecutivo Federal, pues quienes elaboraron el cuarto informe de gobierno del presidente Peña Nieto incurrieron en el error de considerar a esos 3 entes dependencias federales, es decir, como parte de la APF. Se considera preocupante que después de un desarrollo institucional que lleva muchos años y que es presumido por el Presidente de la República muy frecuentemente como uno de los caminos para lograr la consolidación de la democracia, sea aun objeto de confusiones tan elementales aún al interior del Poder Ejecutivo Federal.

publicado en el DOF el 30 de agosto de 2013. Dentro de los considerandos del decreto llama la atención lo siguiente:

(...)

“Que la sociedad mexicana exige contar con un gobierno eficiente y sujeto a mecanismos de evaluación, los cuales permitan mejorar el desempeño y la calidad de sus servicios; que promueva la simplificación de la normatividad y los trámites administrativos, y que rinda cuentas de manera clara y oportuna;”

(...)

Lo anterior por el hecho de que al parecer al transcurrir por lo menos cuatro administraciones y un sinnúmero de documentos de todo tipo las inquietudes y áreas de oportunidad para la mejora de procesos dentro de la APF seguían siendo básicamente los mismos. Con esto se concluye que se ha convertido en una costumbre (mala) que al inicio de cada sexenio se elabore una “análisis detallado” del estado que guarda la APF, resultando de dicho estudio documentos que en adelante “mejorarían el desempeño” de la misma. Resulta preocupante que con algunos cambios, de los diagnósticos realizados ya de manera sistemática se obtienen acciones para abatir lo que está mal y mejorar lo que tiene cierto margen de mejora, pero estos siempre versan sobre los mismos temas, lo que denota un estancamiento en los objetivos.

Para el caso del PGCM, la SHCP sería la encargada de dar seguimiento a la implementación de las acciones y al cumplimiento de los objetivos establecidos en él. De acuerdo con el propio programa, la cercanía y modernidad pretendidas se logra cuando el gobierno tiene como precepto “construir un diálogo entre las dependencias y entidades y los diferentes actores de la sociedad” para el caso del primero de los conceptos; en lo referente a la modernidad, esto se puede lograr cuando “los esfuerzos emprendidos deben orientarse a resultados, optimizar el uso de los recursos públicos, hacer uso intensivo de las nuevas TIC e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas”. Es de esta manera que para lograr los objetivos planteados y considerar al gobierno mexicano como cercano y moderno, se precisa de la participación permanente de la sociedad y de la apertura de las autoridades para incentivarla, por tanto, se construye una corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

El mismo documento señala lo siguiente: “Es impostergable para el Gobierno de la República transformar el funcionamiento de la APF a través de la mejora en la prestación de los bienes y servicios a la gente; el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos, trámites y normas; el incremento en el aprovechamiento de los recursos a través del aumento de la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado, y el fortalecimiento del desempeño de los servidores públicos”. No obstante las

buenas intenciones y aun cuando todavía no concluye la administración del presidente Peña Nieto, falta mucho por hacer para lograr un gobierno cercano y moderno (entendiéndolo como lo señala el documento), pudiendo realmente contar con una evaluación una vez finalizado el sexenio.

4.1.2.2.6 Autonomía del IFAI y conversión en INAI

Al igual que lo hecho con el INEE, en el caso del actual INAI su desarrollo institucional hasta llegar a la autonomía tuvo como punto de inflexión la reforma en materia de transparencia estudiada en el apartado anterior, tocando en este momento analizar la repercusión que la misma tuvo en la estructura de la APF y en el engrosamiento de la recientemente impulsada categoría de entes públicos: los OCAs. Aprovechando la inercia iniciada con la creación del OCA en materia de evaluación educativa, el legislador decidió que igualmente a la institución encargada de la transparencia y rendición de cuentas debía dársele autonomía constitucional en aras de fortalecer su posición y garantizar que la toma de decisiones se hiciera con el rigor técnico que ameritaba tan importante función.

4.1.3 Marco normativo

1. El 7 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

Primeramente, se tiene al decreto de 7 de febrero de 2014 como crucial en la nueva dimensión que adquirió el entonces IFAI, pues a través de aquel se le dotó de la autonomía largamente exigida por académicos y profesionales ya que de esta manera se acabaría definitivamente con el permanente conflicto de intereses en el que se encontraba la institución. Asimismo, con este decreto se reformó la fracción VIII del artículo 166 ordenando que las constituciones de las entidades federativas establecieran organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la CPEUM y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que se analizará a continuación.³⁶⁰

2. El 4 de mayo de 2015 se publicó el Decreto por el que se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

Después de más de un año de reformada la CPEUM, específicamente el 4 de mayo de 2015, fue finalmente publicada la ley general de la materia que establecería los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso

³⁶⁰ El estudio de las entidades federativas en donde ha surtido efectos esta parte de la reforma ya se realizó en la parte final del capítulo 2 de esta investigación.

a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que recibiera y ejerciera recursos públicos o realizara actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios. Es precisamente ahí donde se ordenó en el quinto transitorio que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de las entidades federativas contarían con un plazo de un año para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta misma ley; se tuvo que al menos a nivel federal el legislador decidió expedir la ley correspondiente después del año que se fijó como plazo.³⁶¹³⁶²

3. El 9 de mayo de 2016 se publicó el Decreto por el que se abrogó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

³⁶¹ Como se puede notar, con la reforma constitucional se ordenó la creación de OCAs en las entidades federativas y con la expedición de la LGTAIP se les ordenó a las mismas armonizar las leyes relativas. Es decir, las entidades tendrían de febrero de 2014 a mayo de 2016 para lograr contar con el ente público y la normatividad respectivos, poco más de dos años y además sin detallar en estas reformas si se contaría con un respaldo presupuestal.

³⁶² De manera previa a la expedición de la nueva ley federal, el 4 de mayo de 2016, fue publicado en el DOF el Acuerdo mediante el cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, aprobó el padrón de sujetos obligados del ámbito federal, en términos de la LGTAIP (ACUERDO ACT-EXT-PUB/02/05/2016.02). Con este Acuerdo se llegó a la cifra de 882 sujetos obligados (después de que el ACUERDO ACT-PUB/06/08/2014.04 señalaba la existencia de 246) en el ámbito federal y en el caso específico de los OCAs solamente prevé como sujetos obligados a 8. En los considerandos del acuerdo se menciona lo siguiente:

(...)

Que para el caso de los sujetos obligados autónomos, éstos son aquellos que no se encuentran dentro de ningún Poder de la Unión, y que la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala directamente como organismos públicos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en sus artículos 3o., fracción IX; 6o., apartado A, fracción VIII; 26, apartado B; 28; 41, fracción V, apartado A, y 102, apartado B. 26

(...)

Asimismo, en el listado detallado de sujetos obligados los entes propios de la APF son 109. Por lo que hace a los OCAs, se confirma que solo prevé a los siguientes 8:

1. Banco de México
2. Comisión Federal de Competencia Económica
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
4. Instituto Federal de Telecomunicaciones
5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía
6. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
7. Instituto Nacional Electoral
8. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Respecto del listado anterior, éste coincide parcialmente con el listado de OCAs que se proporcionó en la última parte del capítulo 2 de la presente investigación, esto debido a que en aquel se toman en cuenta un total de 10 y en éste solamente 8; en el listado del acuerdo faltan el CONEVAL y la Fiscalía General de la República. En el caso del primero, en condiciones normales resultaría extraño que a pesar de que antes de la expedición de este acuerdo el CONEVAL fue dotado de autonomía constitucional, el propio documento lo señala dentro del apartado de “organismos descentralizados no sectorizados”, naturaleza jurídica que supuestamente habría dejado de tener desde febrero de 2014 y que más adelante se explicará porqué no. En el caso de la Fiscalía General de la República se está ante algo parecido y se entiende que no aparece toda vez que aunque ya contaba con vida constitucional, era todavía inexistente en el plano de la realidad, siendo la PGR el sujeto obligado.

y se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP).³⁶³

Este decreto resulta de especial interés para esta investigación pues se refiere estrictamente al orden federal estrictamente, después de ya haberse diseñado la ley general (aplicable a nivel local) que, a su vez, fue uno de los resultados de la reforma constitucional correspondiente. Esta última ley tuvo como objetivo garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerciera recursos públicos o realice actos de autoridad exclusivamente en el ámbito federal.

4. El 17 de enero de 2017 se publicó en el DOF el Acuerdo mediante el cual se aprobó el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (estatuto).

Como lo establecían los artículos 21 fracción XX y 35 fracción I de la LFTAIP, el INAI a través del pleno elaboraría su estatuto orgánico y demás normas de operación. Esto con la finalidad de que contara con un instrumento normativo que identificara a los órganos y las unidades administrativas que integrarían su estructura orgánica, así como las atribuciones con las que éstas contarían, de manera que estuviera en posibilidad de ejercer las facultades constitucionales y legales a su cargo.

- Conceptos

³⁶³ No obstante lo detallado en el acuerdo anterior, la incongruencia hace acto de presencia al analizar aquel contenido y el de la LFTAIP expedida el 9 de mayo de 2016, pues en el artículo 72 de esta última se enlistaron los OCAs que en el ámbito federal deberían poner a disposición del público su información, teniendo que en la fracciones III y IV se tiene al CONEVAL y a la Fiscalía General de la República como parte de ellos y, también, de la lectura del artículo 69 (referido a los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal) fracción V se puede observar que una de las que puede fungir actualmente como sujeto obligado de ese rubro en específico (en materia de seguridad pública y procuración de justicia) es la PGR.

Es decir, el propio INAI es incongruente al señalar en la LFTAIP y no en el acuerdo que detalla este tema al CONEVAL y a la Fiscalía General de la República como OCAs y a considerar que el sujeto obligado en materia de procuración de justicia depende del poder ejecutivo (como lo es aún). De acuerdo con la LFTAIP habría 7 OCAs:

1. Banco de México
2. Comisión Federal de Competencia Económica
3. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
4. Fiscalía General de la República
5. Instituto Federal de Telecomunicaciones
6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía
7. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

En el listado de la LFTAIP se prescindió de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y del Instituto Nacional Electoral. Las diferencias entre la LFTAIP y el acuerdo expedido por el INAI son claras y podrían ser objeto de controversia.

La LGTAIP regula a:

1. Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT)

Detallando los artículos 28, 29 y 30 que se integraría por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Éste se conformaría a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno. Estas instancias serían:

- a. El INAI
- b. Los organismos garantes de las entidades federativas
- c. La ASF
- d. El Archivo General de la Nación
- e. El INEGI

2. Organismos garantes

Señalando los artículos 37 y 40 que serían autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la CPEUM, así como por lo previsto en la ley reglamentaria y demás disposiciones aplicables. Además, con esta ley se ordenó que el Congreso de la Unión y los congresos de las entidades federativas, deberían otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes para su funcionamiento efectivo.³⁶⁴

3. Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)

Los artículos 49 y 50 ordenaron que los organismos garantes desarrollarían, administrarían, implementarían y pondrían en funcionamiento la plataforma electrónica que permitiera cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la ley reglamentaria para los sujetos obligados y organismos garantes, de conformidad con la normatividad establecida por el SNT. La PNT estaría conformada por, al menos, los siguientes sistemas:

- a. Sistema de solicitudes de acceso a la información
- b. Sistema de gestión de medios de impugnación

³⁶⁴ Sin embargo, no preguntó si las entidades federativas contaban con recursos para destinarlos a un ente público de nueva creación.

- c. Sistema de portales de obligaciones de transparencia
- d. Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados

Como es notable, con la LGTAIP recién analizada se establecieron los parámetros mínimos y máximos que deberían observar los organismos garantes federal y de las entidades federativas como parte del SNT, así como también señala las correlativas obligaciones que tendrían los sujetos destinatarios de esta ley (sujetos obligados).

A continuación, se señalará a *grosso modo* lo regulado por la LFTAIP:

El INAI es definido por el artículo 17 de ésta como un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la CPEUM, la LGTAIP, así como por lo previsto por la LFTAIP y demás disposiciones aplicables.

- Integración

Los artículos 18, 27, 30, 33, 51, 53, 57 de la LFTAIP y 5º, 12 fracción XXII del estatuto señalaron que estaría integrado por:

1. El pleno

El órgano superior de dirección del INAI se encontraría integrado por 7 comisionados. Estos serían nombrados por la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes; los mismos durarían en su encargo 7 años, no tendrían posibilidad de reelección y durante ese tiempo no podrían tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

2. La presidencia

De entre los comisionados se elegiría al presidente, que duraría en su encargo 3 años (periodo renovable por una vez). La elección se haría en sesión pública mediante el sistema de voto secreto por los 7 integrantes del pleno, requiriéndose de la asistencia de la totalidad de los comisionados y de cuando menos 5 votos a favor.

3. El consejo consultivo

Este consejo estaría integrado por 10 consejeros honoríficos que durarían en su encargo 7 años, estos serían nombrados por la Cámara de Senadores con el voto

de dos terceras partes de los miembros presentes, previa consulta a la sociedad. También contaría con un presidente que duraría en el encargo 3 años y que sería electo por la mayoría de los integrantes del mismo.

4. Las unidades administrativas que se establezcan en su estatuto

El pleno tendría la atribución de nombrar a los titulares de las secretarías y direcciones generales, en el caso de las primeras serían 5 y en lo relativo a las segundas serían 25.

5. El órgano interno de control

El órgano interno de control tendría un titular designado por la Cámara de Diputados.

○ Relación con la APF

Aunque los sujetos obligados en la materia que es competencia del INAI no son solamente propios de la APF, para el caso específico se estudiará la relación existente entre el OCA y las dependencias de la APF toda vez que es la relación que interesa saber para los fines perseguidos por la presente investigación. En vista de que el INAI es la máxima autoridad en la materia, puede considerarse que en algunos aspectos tiene una relación de supra a subordinación de facto respecto de la APF, por ejemplo, al hacer que los sujetos obligados brinden la información solicitada por cualquier persona.

Sin embargo, el artículo 43 de la LFTAIP señala expresamente la posibilidad de que el INAI proponga “a través de los mecanismos de coordinación que al efecto establezca” diversas cuestiones, produciendo que de *iure* sostenga una relación de coordinación con los sujetos obligados, entre ellos las dependencias de la APF. No obstante lo anterior, el hecho de que sea el propio INAI quien establezca los términos de esa relación de coordinación, de alguna manera hace que esa unilateralidad lo ponga en un plano superior en su relación con los sujetos obligados, cualquiera que estos sean, pues prácticamente ellos se adherirán a las directrices fijadas por el OCA. Artículos como el 86 y 92 de la LFTAIP (que facultan al INAI para resolver sobre la admisión de las denuncias por incumplimiento a las obligaciones de transparencia y sobre la resolución misma) refuerzan la idea anterior.

○ Rendición de cuentas

El artículo 24 de la LFTAIP ordenó que el INAI rendiría anualmente, dentro de la segunda quincena del mes de enero, un informe público al Senado de la República y a la Cámara de Diputados sobre la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, presentado por su comisionado presidente, y con base en los datos que le rindan los sujetos obligados en el ámbito federal y, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, en el cual se incluiría,

al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada sujeto obligado así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el INAI; el estado guardado por las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la ley.

4.1.2.2.7 Autonomía del CONEVAL

Como consecuencia de la utilización claramente electoral que históricamente se le había dado a los programas sociales (en este caso del gobierno federal), fue hasta el sexenio del presidente Peña Nieto que se dotó al CONEVAL de autonomía constitucional, esto con un afán de lograr que (tal como se persigue con los otros OCAs) este ente público guiara sus acciones con un rigor técnico y sin influencias políticas que pudieran llegar a sesgarlas. Así, se logró que, por lo menos constitucionalmente, no fuera el propio Poder Ejecutivo Federal quien evaluara los programas que él mismo ponía en marcha, acabando con una relación perversa expuesta al riesgo latente de no arrojar los resultados pretendidos, al menos no los señalados en el discurso. Básicamente, el CONEVAL ha tenido desde su origen dos funciones.

1. Normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas.
2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

○ Marco Normativo

1. El 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

De la misma manera que sucedió con la reforma en materia de telecomunicaciones, en la presente reforma que remata con la frase “en materia política-electoral”, se le otorgó autonomía constitucional a un ente público que hasta el momento contaba con una naturaleza jurídica de organismo descentralizado: el CONEVAL. Es extraño que aunque de leer el título del decreto no se pueda pensar que habría un cambio de tal trascendencia en la materia de desarrollo social, ahí esté. Desde esta reforma se estableció que el CONEVAL sería un OCA, con todas las particularidades que ello conlleva, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los

programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que dispusiera la ley, la cual establecería las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

2. El 20 de enero de 2004 fue publicada en el DOF la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), con diversas reformas subsecuentes, siendo la última la del 1º de junio de 2016.

Si bien la primera LGDS fue publicada en el sexenio del presidente Vicente Fox, en el caso de la presente investigación se estudiará la misma con las reformas que se le han hecho, pudiendo notar que en su cuerpo no se encuentran los cambios que constitucionalmente el propio CONEVAL ha tenido.³⁶⁵ En dicha ley se llevaría a un nivel de detalle muy profundo lo concerniente al diseño e implementación de las políticas de desarrollo social en todo el país, es decir, en los 3 órdenes de gobierno. De igual manera, dejaría clara la importancia que tienen el seguimiento y la evaluación de los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social, abriendo el camino para la existencia de una institución que se encargara exclusivamente de estas funciones.

3. El 16 de julio de 2007 se publicó en el DOF el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (estatuto), con diversas reformas subsecuentes, siendo la última la del 23 de octubre de 2015.

Como se ha visto con los demás OCAs, fue a través de sus estatutos orgánicos que se reguló de manera detallada su funcionamiento interno, definiendo su estructura interna y delimitando sus responsabilidades de una manera clara. Como era de esperarse, al igual que sucedió con la LGDS en el artículo 2º del estatuto se definió al CONEVAL como un organismo público descentralizado señalando además que estaría sectorizado para fines presupuestales a la Secretaría de Desarrollo Social. Lo inaudito es que esto se siguió señalando aún después de haber sido reformado dicho estatuto con posterioridad a la reforma constitucional mediante la que se convirtió en OCA (estableciendo el vigésimo transitorio del mismo decreto que en caso de que en el plazo de 60 días naturales no quedara integrado el OCA y hasta su integración, continuaría en sus funciones el organismo descentralizado y,

³⁶⁵ El artículo 81 de esta ley señala lo siguiente:

“El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad”. (énfasis añadido)

Por lo que se nota, luego de más de 3 años de realizada la reforma en que se dotó de autonomía constitucional al CONEVAL, el legislador no se ha dispuesto a realizar un cambio tan profundo en uno de los ordenamientos base de las políticas de desarrollo social en México, abonando a las confusiones que ya se ha visto que hay sobre la naturaleza jurídica de los OCAs.

además, de no expedirse la ley que regiría el OCA dentro de los 120 días naturales de su entrada en vigor, éste ejercería sus atribuciones y competencias conforme al propio decreto y al publicado en el DOF el 24 de agosto de 2005 el cual ya regulaba al organismo público descentralizado).³⁶⁶

Es posible que una de las razones por la cual no ha sido actualizado del todo el marco normativo aplicable del CONEVAL es porque en realidad quienes han trabajado en su interior no están de acuerdo con que se le dote de autonomía constitucional. Aun cuando esto pareciera paradójico, en la página oficial del CONEVAL³⁶⁷ se encuentra publicado un documento intitulado “Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el CONEVAL”, documento a través del cual se esgrimen algunas razones por las cuales el propio ente asume que antes de la reforma constitucional ya gozaba de la que llama “autonomía de hecho”, prácticamente considerando peligroso que se le dotara de la que también llama “autonomía de derecho” a través de reflexiones como las que se enumeran a continuación:

1. El propio CONEVAL considera que ha contado con una autonomía en los hechos, que proviene de varias fuentes, pero especialmente de la estructura interna que el propio Congreso le dotó y del desempeño apartidista de sus integrantes.
2. En gran medida, esa autonomía en los hechos se debe a que los consejeros no han sido electos por el Presidente de la República, ni por el gobierno ni por los partidos políticos. Sumado a esto, los investigadores académicos, que son mayoría en el órgano de gobierno, no son funcionarios del gobierno ya que formalmente se encuentran adscritos a las instituciones de investigación superior a la que pertenecen.

³⁶⁶ Incluso, en la página oficial del CONEVAL se señala al 17 de abril de 2017 lo siguiente: “**El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal**, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia”. (énfasis añadido) <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>. Consultada el 17 de abril de 2017 a las 17:30 horas. Sin embargo, en la misma página se detalla la creación de este ente público, puntualizando lo siguiente: “**En febrero de 2014 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral. En este documento se agregó el apartado C al artículo 26, para crear el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un Órgano Constitucional Autónomo** con personalidad jurídica y patrimonio propios. Actualmente, el CONEVAL sigue siendo un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía técnica y de gestión hasta culminar el proceso legislativo que le brinde la autonomía presupuestal y sectorial”. (énfasis añadido) <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>. Consultada el 17 de abril de 2017 a las 17:40 horas

³⁶⁷http://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/REFLEXIONES_SOBRE_LA_AUTONOMIA_DEL_CONEVAL.pdf.

3. Igualmente, tanto la autonomía como la credibilidad de la institución ha sido una realidad derivado de que ha adoptado el principio de transparencia en su proceder.³⁶⁸
4. Parecería que la reforma que el Congreso establece ha acentuado el tema de la autonomía, pero no el tema de la credibilidad y por lo tanto se podría tener la paradoja de contar con una mayor autonomía formal, pero menor credibilidad de la institución si se plantean las leyes secundarias equivocadas.
5. El documento señala algunos “peligros concretos” con la reforma constitucional, teniendo entre ellos:
 - a. La reforma plantea ahora que es el Congreso (en concreto la Cámara de Diputados), la institución que va a elegir a los investigadores académicos y esto podría partidizar la elección. Si eso sucediera y la elección de los consejeros se hiciera a partir de cuotas partidistas, la credibilidad del CONEVAL se vería severamente dañada. Con la reforma política se pasó de una elección de investigadores académicos a partir de los votos conjuntos de las entidades federativas, los municipios, el Congreso y el Ejecutivo, a una en la que sólo participa el Congreso. Para fortalecer la independencia, se necesita que el CONEVAL sea también autónomo respecto del Congreso y de los partidos políticos. Asimismo, consejeros de tiempo completo sabrían que su carrera estaría sujeta a los designios del Congreso y empezarían a pensar como funcionarios y no como evaluadores independientes.

Como puede verse y contrario a lo que se pensaría, efectivamente existen instituciones cuyos integrantes no están convencidos de que lograr su autonomía constitucional sea una buena noticia. Los argumentos utilizados por el propio CONEVAL no son del todo descabellados, pues es una realidad que si bien no ha contado como ellos sostienen con una “autonomía de hecho” plena (ver su integración es suficiente para sostener esto), sí se trata de una institución que con el paso de su corta existencia se ha acreditado y su trabajo ha sido respetado (esto con gran ayuda del INEGI, que ha trascendido como una institución seria y prestigiosa, a pesar de las polémicas decisiones que en último tiempos se han tomado en su interior).³⁶⁹ Entre otras cosas, se debe tomar en cuenta que una

³⁶⁸ En el cálculo de la pobreza, el INEGI hace pública la información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) a partir del cual se estiman las mediciones de pobreza, y el CONEVAL publica los programas de cómputo, de modo que los interesados estén en condiciones de reproducir las cifras oficiales. Es decir, el CONEVAL tiene la responsabilidad de emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza con base en la información que genere el INEGI mediante los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

³⁶⁹ Es muy probable que estos OCAs federales son los que guardan una relación más estrecha en México. Ésta llevó a que a mediados del año 2015 se generara una fuerte polémica entre ambos al quejarse el CONEVAL de que el INEGI había cambiado unilateralmente la metodología para el “Módulo de Condiciones Socioeconómicas”, encuesta realizada a petición del primero y que serviría como base para su tarea sustantiva:

transformación tan profunda conlleva invariablemente diversos cambios que pueden afectar el *statu quo* de los integrantes originales. Por tanto, se podría considerar que aun existiendo argumentos no del todo desechables, la opinión de profesionales que pueden verse (en algún sentido) afectados por una decisión de esta envergadura, estaría expuesta a un sesgo que pondría en riesgo la objetividad de sus dichos.

Tal como se ha hecho con los otros OCAs, a continuación se diseccionará lo referente a su vida interior, esto a pesar de que como ya se señaló en el capítulo 2 no es en el plano de los hechos un OCA. Por lo anterior, con base en lo establecido para el organismo público descentralizado, se realizará un análisis más pormenorizado.

- Conceptos

1. Sistema Nacional de Desarrollo Social

De acuerdo con el artículo 38 de la LGDS se trataría de un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado; este tendría por objeto integrar, coordinar e impulsar a los anteriores básicamente para conseguir los objetivos perseguidos por la Política Nacional de Desarrollo Social. Es de resaltar, que en la fracción VI del mismo artículo se estableció que buscaría también impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal.³⁷⁰ Inmediatamente después de sostener lo anterior, el artículo 39 ordenaría que la coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo Social estaría a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, lo que podría verse como un despropósito en vista del gran peso específico que una

la medición de la pobreza. En esta relación, el INEGI es fundamental pues es el OCA que cuenta con la infraestructura y el saber cómo necesarios para el levantamiento de información y generación de datos; básicamente después de durante 7 años seguidos (desde 2008) seguir una metodología, en 2015 la cambió produciendo que el CONEVAL perdiera la secuencia necesaria para saber la evolución en el tema pues se volvió imposible comparar los datos de un año a otro. Esencialmente, en 2015 los datos generados por el INEGI mostraban una reducción drástica de la pobreza al incluir nuevos criterios de captación, resultando posiblemente beneficiaria de este cambio la Secretaría de Desarrollo Social. Después de existir un convenio de colaboración entre ambas instituciones, éste fue incumplido al no haber existido transparencia y planeación en la labor del INEGI para notificar y discutir anticipadamente con el CONEVAL un cambio de tal profundidad y trascendencia.

³⁷⁰ Siguiendo la tendencia implantada a partir de la descentralización de los sectores educativo y de salud, se planteó como una de las principales finalidades del Sistema Nacional de Desarrollo Social la de “la desconcentración y descentralización de recursos y acciones”, con la cual ya había señalado el propio gobierno en otros proyectos se lograría “fortalecer el pacto federal”. Lo anterior parece extraño pues como se ha visto a lo largo de este trabajo la tendencia creadora primero de organismos descentralizados y luego de OCAs no en todos los casos ha conllevado un fortalecimiento del federalismo, e incluso, hoy se tienen reformas profundas que han parecido confrontar y debilitar el margen de maniobra de las entidades federativas. Por tanto, esta tendencia definitivamente ha estado plagada de incongruencias que tarde o temprano llevarán a controversias en vista de la incorrecta planeación con la que ha contado el gobierno mexicano.

dependencia de la APF tendría en relación con los gobiernos estatales y municipales en principio, y después con la pretensión de OCA que de facto sigue siendo un organismo público descentralizado sectorizado a la misma dependencia que coordinaría los esfuerzos de dicho sistema. Parecería haber un desbalance importante entre los distintos actores de este sector.

2. Comisión Nacional de Desarrollo Social

El artículo 47 de la LGDS la definió como un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social llevarían a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado. En los artículos siguientes se planteó que esto se haría para consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social; siendo también el titular de la Secretaría de Desarrollo Social quien la presidiría y teniendo como integrantes a los titulares de diversas dependencias de la APF, de las dependencias responsables de desarrollo social de las entidades federativas, de representantes de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente reconocidas, y de los presidentes de las comisiones de desarrollo social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

3. Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social

Se trataría de un órgano colegiado que fungiría como el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. En el caso de esta comisión y a diferencia de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, estaría integrada por dependencias de la APF y funcionaría como un ente consultivo cuyos acuerdos serían obligatorios para las dependencias.

4. Consejo Consultivo de Desarrollo Social

Se erigiría como un órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social, de participación ciudadana y conformación plural, que tendría por objeto analizar y proponer programas y acciones que incidieran en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. Se encontraría integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y por consejeros ciudadanos invitados.

4.1.4 Integración

Los artículos 82, 83 de la LGDS y 9, 10, 11, 18, 27 del estatuto definieron la siguiente estructura del CONEVAL:

1. Comité Directivo

Tendría a su cargo la administración del CONEVAL y se encontraría integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social o la persona que éste designara; por 6 investigadores académicos que hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboraran en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;³⁷¹ por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y por un secretario técnico y un prosecretario designados por el propio comité.

2. Comisión Ejecutiva

Sería el órgano técnico-auxiliar del Comité encargado de ejercer las funciones sustantivas de carácter técnico, así como las atribuciones específicas que le otorgó el estatuto y que le delegara el Comité, estaría integrada por los 6 investigadores que formaron parte del Comité Directivo y por un secretario ejecutivo.

3. Órgano Interno de Control

El estatuto señaló que el titular del mismo sería designado por la Secretaría de la Función Pública (entendiendo que el CONEVAL es al día de hoy una entidad de la APF).³⁷²

4. Secretaría Ejecutiva

El secretario ejecutivo sería designado por el Presidente de la República y tendría a su cargo la coordinación, ejecución y supervisión de los servicios técnicos, así como la administración de los recursos con los que contara el CONEVAL.

5. Unidades Administrativas

La estructura consignada en el estatuto constó de 4 direcciones generales adjuntas que tendrían a su cargo 3 direcciones de área cada una dejando al manual administrativo del CONEVAL el establecimiento de la estructura y niveles por debajo de los señalados en el primero.

○ Relación con la APF

Toda vez que se estableció que el CONEVAL normaría y coordinaría la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas y establecería los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza; se estaría hablando técnicamente de que sería la máxima autoridad en materia de evaluación; no

³⁷¹ Quienes durarían 4 años en el cargo, podrían ser reelectos la mitad de ellos y serían designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

³⁷² Derivado de la naturaleza jurídica del CONEVAL, resultaba evidente que la designación del titular del órgano interno de control no pasaría por la decisión de la Cámara de Diputados, contraviniendo lo establecido por el artículo 74 fracción VIII de la CPEUM. Al igual que el INEE, a pesar de que su autonomía se encuentra establecida constitucionalmente y de que ejerce recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, el titular de la contraloría interna del CONEVAL no es nombrado por la Cámara de Diputados.

obstante, mantendría una relación de coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y con las instituciones relacionadas en las entidades federativas y municipios, la propia CPEUM señala en el primer párrafo del artículo 26 apartado C, una relación de coordinación con dichas autoridades. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que en la integración de los órganos colegiados anteriormente descritos el titular de la Secretaría de Desarrollo Social juega un papel protagónico y que finalmente se está tratando de una entidad de la APF, por lo que hay técnicamente una subordinación con respecto al Poder Ejecutivo Federal.

- Rendición de cuentas

En el mismo apartado C del artículo 26 de la CPEUM, específicamente en el párrafo cuarto se ordenó que el presidente del CONEVAL presentara anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. A pesar de lo anterior, en vista de que no se ha perfeccionado el dotar de autonomía al aún organismo público descentralizado, se entendería que el Poder Ejecutivo Federal se encargaría de rendir el informe de gobierno habitual, incluyendo lo realizado por las dependencias y entidades a su cargo, entrando el CONEVAL en el segundo grupo.

4.1.2.2.8 Autonomía de la Fiscalía General de la República

Al igual que sucedió en el caso del CONEVAL, a través del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, se le dio vida constitucional al nuevo OCA que vendría a tomar el lugar de la Procuraduría General de la República: la Fiscalía General de la República.

Antes de explicar someramente la aún magra regulación existente sobre el nuevo ente, es menester señalar que al mes de mayo de 2017 no se ha creado y la Procuraduría General de la República sigue en funciones. Aunque parezca increíble que después de más de 3 años de vida constitucional este OCA no esté funcionando, es cierto; básicamente el legislador ha sido omiso y no ha querido hacer efectiva esta importante reforma. Algunos puntos a resaltar de la reforma al artículo 102 apartado A de la CPEUM son los siguientes:

- a) En la designación del titular de este OCA, quienes intervendrían serían el Presidente de la República y el Senado. Primero, la Cámara de Senadores aprobaría por dos terceras partes de sus miembros presentes una lista de al menos 10 candidatos que enviaría al jefe del ejecutivo, para que después este último pusiera a consideración de los senadores una terna que tendría que acudir a comparecer a la cámara alta, procediendo a la designación del titular del OCA con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

- b) Contaría, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serían nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrían ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.^{373 374}
- c) En cuanto a la rendición de cuentas, se obligaría a presentar anualmente a los poderes legislativo y ejecutivo un informe de actividades y a comparecer ante cualquiera de las cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.³⁷⁵
- d) El transitorio décimo sexto, señaló que el nuevo OCA entraría en vigor en la misma fecha en que lo hicieran las normas secundarias que expidiera el Congreso de la Unión, siempre que se realizara por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.³⁷⁶
- e) En principio, el procurador general de la República que se encontrara en funciones al momento de expedirse la declaratoria de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República quedaría designado por los 9 años que establece el artículo 102, apartado A.³⁷⁷

Se puede notar que a pesar o gracias al gran peso específico que tendría este OCA su autonomía puede ser seriamente debatida derivado de la intervención de la que puede ser objeto por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, el hecho de que además de intervenir en la designación del titular puedan hacerlo con 2 fiscalías tan importantes, da muestra de que el legislador no se planteó brindarle una autonomía plena para cuestiones estrictamente internas, lo que hace que los partidos políticos puedan encontrarse con el poder de tener una importante influencia en las designaciones o nombramientos de servidores públicos que en algún momento podrían perseguirlos, una incongruencia muy clara.

³⁷³ Parecería un despropósito que en los últimos meses sea materia de un debate intenso la designación del Fiscal Anticorrupción, servidor público que sería posiblemente provisional hasta el momento en que se designe al titular de la Fiscalía General de la República. Es decir, se está llevando un procedimiento tortuoso para tal designación que, si se cumple con los tiempos planteados, duraría alrededor de un año en el cargo.

³⁷⁴ Se vuelve debatible la autonomía de este OCA si incluso en la designación de subalternos del titular otro poder puede intervenir.

³⁷⁵ A diferencia de otros OCAs, no solamente habría la obligación de informar sobre sus actividades al Congreso de la Unión (y en su caso indirectamente al poder ejecutivo), sino que en el caso particular debería hacerlo ante ambos poderes en el momento que lo consideren.

³⁷⁶ De ahí que se considere una omisión de los legisladores la expedición de las normas secundarias a la que estaría supeditada la entrada en acción de la Fiscalía General de la República.

³⁷⁷ Como respuesta a las fuertes críticas por parte de partidos políticos de oposición y organizaciones sociales a esta “conversión automática” de procurador a fiscal general de la República, el presidente Peña Nieto envió el pasado 29 de noviembre de 2016 al Senado una iniciativa de reforma al artículo transitorio respectivo. Los cambios propuestos versaron en el hecho de que una vez expedida la declaratoria de autonomía constitucional se iniciara en el Senado con el proceso de designación del titular del nuevo OCA.

4.1.2.2.9 Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y su inclusión dentro de la APF centralizada

Como consecuencia de la reforma energética y como una manera de regular cuestiones concernientes al contenido del artículo 28 constitucional, el 11 de agosto de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expidió la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expidió la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. Como su nombre lo indica y como ya se estudió en el capítulo 2, a pesar de que tanto la Comisión Nacional de Hidrocarburos como la Comisión Reguladora de Energía se encuentran configuradas en la Carta Magna, ahí mismo se señala claramente su adscripción a la APF. La autonomía que algunos autores le atribuyen asimilándolos a los OCAs, en realidad se trata de una de tipo operativa, técnica y de gestión; sin embargo, se les dota de las mismas características en la legislación secundaria que detalla su realidad, siendo imposible por tal hecho que se traten de OCAs tomando en cuenta los criterios defendidos por la SCJN y por la doctrina.

En cuanto a su integración, estos órganos serían cuerpos colegiados cuyos miembros son propuestos en ternas por el Presidente de la República y designados por la Cámara de Senadores (proceso parecido al que se tiene en los OCAs) por un periodo de 7 años; quizá ésta sea otra característica que pudiera prestarse a confusión derivado de lo parecido que este proceso de integración puede ser comparándolo con el de los OCAs, pues a pesar de que estos órganos son considerados dependencias de la APF, en la designación de sus integrantes interviene el Senado.

Para reforzar aún más la idea anterior, en este mismo decreto se reformó la LOAPF en sus artículos 1º y 2º para desde ese momento señalar expresamente que formarían parte de la APF centralizada las secretarías de Estado, la consejería jurídica y los órganos reguladores coordinados en materia energética; disipando cualquier duda sobre la adscripción de estos órganos. A través de ellos el Poder Ejecutivo Federal ejercería sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos.

De acuerdo con su página electrónica, la Comisión Nacional de Hidrocarburos tendría como objetivos:³⁷⁸

1. Promover el conocimiento del subsuelo y la evaluación del potencial petrolero.

³⁷⁸ <http://www.gob.mx/cnh/que-hacemos>. Consultada el 23 de febrero de 2017 a las 10:35 horas.

2. Incrementar la capacidad de respuesta, la eficiencia y la transparencia de las licitaciones de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.
3. Contar con un sistema robusto y transparente de administración de asignaciones y contratos.
4. Contar con regulación eficiente, apegada a las mejores prácticas internacionales y verificar su cumplimiento.
5. Apoyar la correcta selección de áreas, el manejo eficiente de las licitaciones, asignaciones y contratos y la evaluación eficiente de los planes de exploración y extracción para impulsar el incremento de la producción y las reservas.
6. Consolidar a la institución con procesos eficientes, sistematizados y con una estructura organizacional definida.

En el caso de la Comisión Reguladora de Energía, como su nombre lo indica se encargaría de regular y promover las siguientes actividades:³⁷⁹

1. Las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos.
2. El transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos.
3. La generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.

4.1.2.2.10 Creación de la Secretaría de Cultura

Aproximadamente a la mitad del sexenio, específicamente el 17 de diciembre de 2015 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura. Se trató de un cambio importante y largamente acariciado por diversas voces que habían considerado que debía darse a la cultura un lugar destacado en el diseño e implementación de las políticas públicas del Gobierno de la República, ya que hasta ese momento este aspecto se encontraba regido por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y, en específico, por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), considerándose que la primera tenía otras prioridades (más aún

³⁷⁹ <http://www.gob.mx/cre/que-hacemos>. Consultada el 23 de febrero de 2017 a las 10:45 horas.

después de emprender la reforma educativa y su implementación respectiva) que pasaban a un segundo plano lo referente a la cultura.

Para lograr la creación de la nueva dependencia, se requirió de un arduo trabajo pues por una parte se extraerían de la SEP un buen número de atribuciones (reformando y derogando distintas fracciones del artículo 38 de la LOAPF y adicionando el artículo 41 Bis) y algunas otras serían concurrentes entre aquella y la Secretaría de Cultura. Igualmente fue necesario reformar otras 19 leyes para que la nueva secretaría de Estado fuera incluida en el marco normativo aplicable.

La Secretaría de Cultura contaría a partir de la fecha con el apoyo del Instituto Nacional de Antropología e Historia, del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, de Radio Educación y del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, de acuerdo con los transitorios tercero y cuarto del decreto.

Por último, como resulta con cada ente público de nueva creación, una de las principales preocupaciones es el gasto adicional que generará la misma, inquietud que queda despejada al leer el noveno transitorio del decreto que señaló que las erogaciones que se generaran con motivo de la entrada en vigor del decreto, se cubrirían con cargo al presupuesto aprobado al CONACULTA, así como a las entidades paraestatales y órganos administrativos desconcentrados que quedaron agrupados en el sector coordinado por la Secretaría de Cultura, por lo que no se autorizarían recursos adicionales para tal fin. Antes de este hecho una de las principales quejas del sector cultural mexicano fue los pocos recursos que el Estado mexicano le destinaba, interpretándose después de lo anteriormente descrito que este rubro no se trataba de una de sus prioridades. En conclusión, al crearse la nueva dependencia se empezó a generar la falsa expectativa de que con este cambio bastaría para lograr la implementación de más y mejores políticas públicas en el rubro, lo que no se ha cumplido, y se dificultará que se logre siempre que se pretenda que un simple cambio estructural que no cuenta con el respaldo presupuestario consecuente sea suficiente.

4.1.2.2.11 Reinserción a la estructura de la APF de la Secretaría de la Función Pública

Tal como se señala arriba, luego de que al comienzo de la administración del presidente Peña Nieto (específicamente en el decreto publicado el 2 de enero de 2013) se suprimió a la Secretaría de la Función Pública de la estructura de la APF centralizada, fue el 18 de julio de 2016 que se publicó el Decreto por el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal y, con ello, volvió a hacer acto de presencia la Secretaría de la Función Pública en

su estructura. Al parecer la decisión de reinsertar a esta dependencia fue tomada por dos razones, una de tipo normativa y otra de tipo política:

1. Regularizar el funcionamiento por demás irregular que esta secretaría tenía, pues a pesar de haber desaparecido de la estructura de la APF seguía presente y activa.
2. Brindarle la autoridad y legitimidad que estaban en entredicho, pues el solo hecho de que fuera encabezada por un tiempo considerable por un encargado de despacho hacía que no se le diera la importancia que tenía; aunado a esto, los escándalos de corrupción suscitados durante este sexenio hacían que se necesitara de un control interno fuerte en el seno de la APF.

A pesar de que con esta reforma se revivió a esta dependencia, no todo fueron buenas noticias para la misma, pues fue despojada de una parte importante de su trabajo y de la APF en lo general: su política inmobiliaria. Las fracciones XXIX y XXX devolvieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estas atribuciones, que básicamente fueron:

1. Administrar los inmuebles de propiedad federal.
2. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.
3. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la APF.
4. Realizar y actualizar los avalúos de dichos bienes.

En referencia a la política inmobiliaria, tal como sucedía cuando la encargada de la misma era la Secretaría de la Función Pública, a partir de ese momento la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercería esas facultades a través del órgano desconcentrado denominado Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN). “Ahora la SHCP como dependencia que administra las finanzas públicas de nuestro país, con dichas reformas en materia administrativa y organizacional tiene integrado los cuatro componentes de la hacienda pública: los ingresos, los egresos, la deuda y el patrimonio”.³⁸⁰

De especial relevancia en esta reforma también fue cómo se reafirmaron algunas obligaciones que se suponía estaban siendo cumplidas en tiempo y forma, tales como la elaboración de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para el funcionamiento de las dependencias, el funcionamiento de los órganos internos de control, entre otras cosas. Todo lo anterior, dentro de una estructura de colaboración con el Sistema Nacional Anticorrupción y con el Sistema Nacional de Fiscalización.

³⁸⁰ <http://www.gob.mx/indaabin/prensa/nuevo-reglamento-del-indaabin-y-del-reglamento-interior-de-la-secretaria-de-hacienda-y-credito-publico>. Consultada el 28 de febrero de 2017 a las 17:25 horas.

Es de resaltar que el segundo transitorio del decreto deroga al segundo transitorio del decreto de 2 de enero de 2013, que como ya se estudió ordenaba la desaparición de la SFP una vez que entrara en vigor el OCA en materia anticorrupción; es decir, después de más de tres años fue imposible dar cumplimiento a la primer reforma y entonces se optó por dejar sin efectos dicha parte.

Con esta reforma y a la fecha, la estructura de la APF centralizada es la siguiente:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6. Secretaría de Desarrollo Social
7. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
8. Secretaría de Energía
9. Secretaría de Economía
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
12. Secretaría de la Función Pública
13. Secretaría de Educación Pública
14. Secretaría de Salud
15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
16. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
17. Secretaría de Cultura
18. Secretaría de Turismo
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

4.1.2.2.12 Presupuesto asignado a los OCAs³⁸¹

³⁸¹ Tomando como fuente de estos datos el Gasto Neto Total de los llamados Ramos Autónomos por los siguientes documentos:

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2012.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 publicado en el DOF el 3 de diciembre de 2013.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 publicado en el DOF el 3 de diciembre de 2014.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 publicado en el DOF el 27 de noviembre de 2015.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2016.

Como puede notarse, en esta investigación la creación de OCAs se considera una genuina reforma a la APF en vista de que las funciones de todos y cada uno de estos ha sido extraída de una manera u otra de atribuciones que originariamente fueron desempeñadas desde el interior del Poder Ejecutivo Federal (aunque localmente sucede lo mismo, en este estudio se analiza al orden federal). A pesar de ello, se debe señalar que la creación caprichosa de OCAs no se ha traducido en una simplificación o modernización administrativa (procesos que en distintos momentos se entendieron como aquellos que darían agilidad y generarían ahorros en el gasto público), convirtiéndose en entes que absorben una cantidad importante de recursos y que no invariablemente han producido la desaparición de las áreas que dentro de la APF realizaban las actividades supuestamente transferidas integralmente a los OCAs. Es por esta razón, que en el cuadro que sigue se apuntarán los recursos destinados a la operación de los OCAs a partir del año 2013 y hasta el 2017 (entendiendo que algunos fueron creados después de 2013 y por tanto no se encontrará la información respectiva sino hasta el ejercicio posterior al de su creación):

Organismo Constitucional Autónomo	Ejercicio Fiscal	Gasto Neto Total
1. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Ejercicio 2014	613,350,881
	Ejercicio 2015	1,020,000,000
	Ejercicio 2016	1,060,000,000
	Ejercicio 2017	1,153,895,078
2. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales³⁸²	Ejercicio 2015	893,200,824
	Ejercicio 2016	937,860,865
	Ejercicio 2017	955,861,356
3. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Ejercicio 2013	5,429,182,914
	Ejercicio 2014	7,839,972,647
	Ejercicio 2015	8,498,664,643
	Ejercicio 2016	7,723,519,682
	Ejercicio 2017	7,033,704,504
4. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social³⁸³	Ejercicio 2015	490,604,860
	Ejercicio 2013	5,539,000,000

³⁸² Particularmente el presupuesto aprobado para el ejercicio 2015 se refería al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

³⁸³ En el caso del CONEVAL, solamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 contiene una referencia específica al CONEVAL, incluyéndolo dentro de los Ramos Autónomos pero no señalando un ramo específico, introduciendo la leyenda “Ramo en proceso de creación”.

5. Banco de México³⁸⁴	Ejercicio 2014	6,232,500,000
	Ejercicio 2015	6,587,800,000
	Ejercicio 2016	6,868,800,000
	Ejercicio 2017	7,046,600,000
6. Comisión Federal de Competencia Económica	Ejercicio 2014	297,126,371
	Ejercicio 2015	478,332,005
	Ejercicio 2016	478,057,464
	Ejercicio 2017	537,243,760
7. Instituto Federal de Telecomunicaciones	Ejercicio 2014	2,000,000,000
	Ejercicio 2015	2,000,000,000
	Ejercicio 2016	2,000,000,000

³⁸⁴ En el caso de este OCA, la aprobación de su presupuesto lleva un procedimiento diferente al de los demás OCAs toda vez que éste no aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se trata de un caso excepcional en el que el presupuesto es aprobado por el propio Banco de México, en específico por su junta de gobierno, como lo consigna el artículo 46 fracción XI de la Ley del Banco de México:

Artículo 46.- La Junta de Gobierno tendrá las facultades siguientes:

(...)

XI. Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación;

(...)

Es así que los criterios de elaboración, la aprobación y las modificaciones al presupuesto son facultades de la junta de gobierno, obligándose la misma a observar el criterio fijado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin duda se trata de una autonomía mucho más consolidada que la de los otros 9 entes públicos con la misma naturaleza jurídica.

En el caso de esta institución, se tiene que el presupuesto se divide en 2 grandes rubros:

1. Gasto corriente e inversión en activo fijo
2. Inversión en activo circulante (producción de billete y adquisición de moneda metálica)

Para aportar los datos sobre el presupuesto aprobado para cada uno de los ejercicios previstos se señalará la suma total de ambos rubros; para lo anterior se consultaron los siguientes documentos:

- Informe sobre el presupuesto autorizado de gasto corriente e inversión física del Banco de México de 2013 (31 de enero de 2013)
- Informe sobre el presupuesto autorizado de gasto corriente e inversión física del Banco de México de 2014 (10 de febrero de 2014)
- Informe sobre el presupuesto autorizado de gasto corriente e inversión física del Banco de México de 2015 (2 de marzo de 2015)
- Informe sobre el presupuesto autorizado de gasto corriente e inversión física del Banco de México de 2016 (29 de enero de 2016)
- Informe sobre el presupuesto autorizado de gasto corriente e inversión física del Banco de México de 2017 (14 de febrero de 2017)

<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/informes-sobre-el-presupuesto-de-gasto-corriente-e/informes-presupuesto-gasto-co.html>. Consultada el 4 de mayo de 2017 a las 14:50 horas.

	Ejercicio 2017	1,980,000,000
8. Instituto Nacional Electoral ³⁸⁵	Ejercicio 2013	11,019,848,180
	Ejercicio 2014	11,833,978,178
	Ejercicio 2015	18,572,411,236
	Ejercicio 2016	15,473,834,466
	Ejercicio 2017	15,071,176,879
9. Fiscalía General de la República ³⁸⁶	-----	-----
	-----	-----
10. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Ejercicio 2013	1,375,127,220
	Ejercicio 2014	1,416,381,046
	Ejercicio 2015	1,465,956,043
	Ejercicio 2016	1,546,934,935
	Ejercicio 2017	1,728,566,039

Una vez analizadas las cifras publicadas en los diversos medios consultados, es posible observar que durante los 5 ejercicios fiscales que se han estudiado (en algunos casos menos pues como ya se vio aún no se creaban) la tendencia del presupuesto de los OCAs ha sido en lo general de incrementos sostenidos (contrario a los criterios seguidos por las dependencias y entidades de la APF), concluyendo que las medidas de austeridad implementadas por el Gobierno Federal afectan en menor medida a los OCAs que a la APF, proporcionalmente es una realidad.

Al revisar el presupuesto para la Procuraduría General de la República se tiene que el primer año del presente sexenio y los 2 últimos han mantenido montos similares, lo que ha hecho que en términos reales se haya presentado un decremento en la disponibilidad presupuestaria de ella. Sin embargo, se observa que en términos presupuestarios los años 2014 y 2015 han sido los más beneficiosos pues el incremento de estos fue verdaderamente sustancial.³⁸⁷

³⁸⁵ Particularmente el presupuesto aprobado para los ejercicios 2013 y 2014 se referían al Instituto Federal Electoral.

³⁸⁶ Aunque ya cuenta con existencia constitucional, su ausencia en el plano de la realidad trae como efecto que el presupuesto aún sea aprobado a la Procuraduría General de la República dentro de los Ramos Administrativos, siendo éste:

- Ejercicio 2013 - 15,760,503,313
- Ejercicio 2014 - 17,288,262,206
- Ejercicio 2015 - 17,029,485,877
- Ejercicio 2016 - 16,468,566,951
- Ejercicio 2017 - 15,897,460,324

³⁸⁷ A manera de ejemplo, se tiene que el presupuesto aprobado a la Secretaría de Educación Pública (la dependencia que a la que se le aprueba mayor presupuesto) tuvo una tendencia parecida a la que se vio en la Procuraduría General de la República:

- Ejercicio 2013 - 260,277,219,671

A diferencia de la inercia seguida por la APF, comparando el presupuesto aprobado del primer año que se tiene disponible con el del último año solamente el IFT ha sufrido recortes presupuestales en términos nominales. Básicamente los otros 9 OCAs hoy cuentan con más recursos que en el momento en el que nacieron.

Finalmente, tomando en cuenta el presupuesto aprobado a los 8 OCAs de los que se tienen los datos disponibles para el ejercicio fiscal 2017 y comparándolos con el presupuesto aprobado a los poderes judicial y legislativo para el mismo ejercicio, se tiene lo siguiente:

Organismos Constitucionales Autónomos	35,507,047,616
Poder Legislativo	14,447,171,472
Poder Judicial	69,477,231,563

Por tanto, si se considerara a los OCAs como un poder dentro de la división de los mismos, desde el punto de vista presupuestal estaría por demás justificado, pues ocuparía el tercer lugar detrás de los poderes ejecutivo y judicial, y dejando en el cuarto lugar al poder legislativo.

4.2 Diecisiete años: de la transición democrática al regreso del PRI a Los Pinos. ¿Qué se ha legado como base para el futuro?

In dealing with the State, we ought to remember that its institutions are not aboriginal, though they existed before we were born; that they are not superior to the citizen; that every one of them was once the act of a single man; every law and usage was a man's expedient to meet a particular case; that they all are imitable, all alterable; we may make as good; we may make better.

-
- Ejercicio 2014 - 292,548,777,245
 - Ejercicio 2015 - 305,057,143,549
 - Ejercicio 2016 - 302,986,555,681
 - Ejercicio 2017 - 267,655,185,221

La Secretaría de Salud (la segunda dependencia que absorbe más recursos) siguió un comportamiento presupuestario similar al descrito anteriormente:

- Ejercicio 2013 - 121,856,567,399
- Ejercicio 2014 - 130,264,761,743
- Ejercicio 2015 - 134,847,592,069
- Ejercicio 2016 - 132,216,881,794
- Ejercicio 2017 - 121,817,532,748

[Al tratar del Estado debemos recordar que sus instituciones no son aborígenes, aunque existieran antes de que nosotros naciéramos; que no son superiores al ciudadano; que cada una de ellas ha sido el acto de un solo hombre, pues cada ley y cada costumbre ha sido particular; que todas ellas son imitables y alterables, y que nosotros las podemos hacer igualmente buenas o mejores.]

-Ralph W. Emerson, poeta y filósofo estadounidense (1803-1882)

Emmanuel Kant alguna vez señaló que “el Estado, al igual que el suelo sobre el que se halla situado, no es un patrimonio”. Han pasado casi diecisiete años desde el surgimiento de la promesa de un país que respondiera a su tamaño y peso específico en la comunidad internacional, que diera una respuesta a sus ciudadanos quienes confiaban que las instituciones estatales dejarían de ser patrimonio de unos cuantos para estar al servicio de los muchos. Hoy en día esa frase de Kant debe seguir siendo citada, ya que el Estado, como masa institucional, ha sido retomado de manera agresiva por un cúmulo de intereses que van más allá de los intereses y la cosmovisión de una nación.

El avance democrático de México ha sido evidente en su forma, aunque esa forma envuelva ese fondo estático que ha caracterizado la historia de nuestro país. Lo que contiene la envoltura institucional de nuestro país es el verdadero reto para las generaciones presentes y futuras de abogados, hombres de Estado, jóvenes estudiantes, académicos e investigadores que ven en México una oportunidad irrechazable para formar un nuevo país, a partir de los cimientos que, de forma acertada o equivocada, han sido legados por los hombres del poder del México moderno. Es un desafío que permitirá afrontar las debilidades institucionales existentes para que el fondo que ha condicionado la consolidación de México sea contenido. El fondo adquiere muchos nombres, que revisten palabras que han acompañado durante la vida hasta llegar a ser alimento de frases lapidarias y vergonzantes tales como “son valores entendidos”, “así funciona” o “ya sé que no aplauden”. Este fondo, y esas frases también pueden ser llamadas “corrupción”, “tráfico de influencias”, “nepotismo”.

Empero, la oportunidad está ahí.

La construcción institucional de México, aunque perfectible, permite visualizar lo que dicha construcción debe ser. Las instituciones no deben estar por encima de los

ciudadanos, y la “ciudadanización” de las instituciones sigue siendo la gran asignatura pendiente, pero, a la vez, ha sido la gran respuesta en el incipiente desarrollo institucional y democrático del México de los últimos cinco lustros. Es decir, el ciudadano si no como miembro de la institución, sí como su vigilante cercano y facultado. La experiencia vivida en el entonces IFE demuestra que el ciudadano, libre, capacitado y comprometido, puede ser el engrane principal del mecanismo de una institución. El ciudadano, así, puede devenir en un servidor público especializado que, alejado de la política como medio de ocupación de cargos, tenga una ventaja comparativa frente a aquellos que aspiran a un cargo con base en sus relaciones personales, más que en sus méritos personales y profesionales.

Son casi 6,250 días a partir de que México tomó un camino que no debe tener un punto de retorno. A regañadientes, a veces con buenas intenciones, otras tantas como una respuesta a una coyuntura, el ánimo reformador de leyes e instituciones existe. El ejecutivo o el legislativo han diagnosticado claramente (aunque a veces con algunos excesos) lo que el Estado Mexicano necesita, aunque el defecto ha venido en el instrumento creado o en su implementación. El espíritu reformista, principalmente en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, ha traído consigo una serie de reformas estructurales reconocidas así por los actores nacionales e internacionales, e incluso una reforma “silenciosa” que es la urbana. Los pilares, tímidamente cimentados, funcionarán para que la ciudadanía conozca el mapa de necesidades estatales y que, así, pueda enfrentar el desafío frente a su rostro. La construcción institucional del Estado Mexicano encuentra una base que servirá de plataforma de lanzamiento para lograr su verdadera reforma. Esto es lo innegablemente positivo de diecisiete años de gobiernos que han encontrado en su quehacer retos y situaciones no existentes en los gobiernos anteriores al año dos mil. El acierto ha estado en el diagnóstico, la carencia ha estado en la hechura de las políticas públicas, las normas y las instituciones, es decir, en el diseño e implementación de la idea.

Como evidencia, se tienen las dificultades en la implementación de la reforma energética. Asimismo, ha surgido la falta de autoridad y facultades más contundentes del IFT en los casos de licitaciones del espectro radioeléctrico, y tampoco se debe olvidar la lentitud de la puesta en marcha de la Fiscalía General de la República. Indudablemente, las reformas e instituciones señaladas no carecen de razón, pero sí presentan una falta de diseño adecuado.

A lo largo de este trabajo se ha demostrado la debilidad institucional que, incluso, rozan la contradicción. El Estado mexicano está en una etapa en donde su

consolidación se convierte en una materia de urgente consecución. La demora en dicho logro puede condenar al país a la eterna construcción en lugar de enfocarse al mantenimiento y catálisis del estatus conseguido, tanto en lo interno como en lo externo. ¿Qué es lo que dejan estos diecisiete años a partir de la transición democrática? ¿Qué está legando el presidente Peña Nieto? ¿Qué escenario deja una vez que termine su mandato? Las respuestas a estas preguntas son el contexto del mañana, en el cual se deberá terminar, inexorablemente, con el desarrollo institucional de México para pasar a una etapa de constante mejora.

El México actual, no obstante factores negativos, ofrece una economía más fuerte, con estabilidad macroeconómica y un sólido sistema financiero. Tiene sectores en donde el crecimiento es palpable como el agropecuario y pesquero, la industria manufacturera y el turismo.

El acceso a la educación media superior y superior, al internet y a recursos de telecomunicaciones es mayor y mejor, por tanto, la información está al alcance de la mayoría en tiempo real y con diversas opciones para formar una opinión. En otras palabras, existirá una sociedad más informada, predominada por jóvenes cuyo número será herencia del todavía existente bono demográfico, más juiciosa y menos tolerante a los vicios de los regímenes. También México experimenta una sensibilización frente al concepto de desarrollo regional, que es una de las causas cruciales del éxito de la Unión Europea, el cual traerá como resultado tangible el establecimiento de las zonas económicas especiales. En materia de combate a la corrupción, se dejarán dos sistemas que cuando se ejecuten de una manera decidida serán un pilar para la consolidación del país: el Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Asimismo, se ha reconocido la necesidad de avanzar en materia de justicia cotidiana, entendida esta como la diferente a la penal, que está constantemente presente en el día a día de los mexicanos: la justicia laboral, civil, mercantil y administrativa. La justicia cotidiana representa casi 90% de las controversias presentadas ante los poderes judiciales en México, además, agregando, los innumerables procedimientos ante las juntas y tribunales laborales y administrativos³⁸⁸.

Son innegables los avances de los últimos años. El diagnóstico propio a cada solución propuesta da cuenta del tamaño del desafío en los años por venir. Ante las necesidades del Estado Mexicano y su ciudadanía, se ha optado por la creación de entes super especializados y dotados de autonomía cuasi absoluta: los OCAs estudiados en esta investigación.

³⁸⁸ *Cfr.* Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno. Resumen ejecutivo. p. 21

Diez nominales, de los cuales ocho son funcionales, los OCAs están dotados de autonomía derivada directamente de la Carta Magna, para lo cual se debió mencionar específicamente el OCA que gozará de dicho rasgo. He ahí su importancia y trascendencia. Al ser creados bajo el proceso previo de reforma constitucional, se hace notar la expectativa que se tiene de ellos. Su diseño, mejor logrado en algunos que en otros, se ha constituido como una tarea quirúrgica del legislador. Sus facultades se han traducido en una irrupción de los OCAs como entidades constituidas que rivalizan en peso y alcance con cualquiera de los otros poderes constituidos. La ciudadanización de los OCAs es una tarea pendiente en aquellos cuya ocupación puede ser efectuada por individuos capacitados provenientes de la sociedad civil y la academia. Los OCAs son parte del paisaje legado por los cinco últimos gobiernos, fortaleciéndose su presencia en el último de estos.

En los últimos diecisiete años, el paisaje institucional empezó a tomar su forma más reciente con la creación, si no indiscriminada sí voluntariosa, de OCAs que actualmente forman parte de la vida pública cotidiana en el concierto nacional de instituciones. El proceso reformista del presidente Enrique Peña Nieto deja una fotografía llena de OCAs imperfectos pero poderosos, dependencias maniatadas presupuestalmente y entidades paraestatales operando bajo esquemas de libre competencia y en igualdad de condiciones con el sector privado especializado, con experiencia y gran capacidad económica. Los OCAs serán una de las estelas del gobierno peñanietista. Ahí están. Hay que hacerlos funcionar de manera que sirvan al ciudadano común; hay que hacerlos convivir de manera equilibrada con los otros poderes constituidos; hay que vigilarlos para que no se conviertan en nichos de poder desmedido; hay que reinventarlos cuando sea necesario. Su importancia en este sexenio se observa en su temprana presencia en el discurso presidencial, así como en su acción temprana para establecerlos.

Los nuevos tiempos de México y el nuevo contenido constitucional posibilita el surgimiento de escenarios que pueden fortalecer o amenazar a los OCAs. La llegada de un gobierno de coalición en México es cada vez más probable por cada día que pasa, en el corto o mediano plazo. También es probable la llegada al máximo cargo de proyectos revestidos de conservadurismo, incluso institucional. La llegada de gobiernos de este carácter, disruptivos en sí, puede hacer surgir la inquietud respecto a la necesidad de los OCAs, también cuestionar hasta su existencia misma. Cuando funcione bien un OCA, tal posibilidad de enmendarlos o suprimirlos colisiona con el punto favorable consistente en la rigidez de la Carta Magna mexicana en cuanto al proceso para reformarla. Pero si un OCA es mejorable o su desaparición está motivada, y el nuevo gobierno presenta ideas viables para su mejora, desaparición o sustitución, esa misma rigidez se puede

convertir en un obstáculo. El legado puede ser bueno. El legado puede ser desfavorable. En este último caso, el reto para cambiar la realidad sería mayor.

La construcción de México, como se le conoce al día de hoy, encuentra en lo bicentenario su temporalidad. El diseño de las instituciones que lo hace funcionar debe ser cuidadoso y con visión de largo plazo con el fin de no comprometer la operatividad y funcionalidad del Estado Mexicano. Lord Byron, el poeta inglés, alguna vez dijo “[a]penas son suficientes mil años para formar un Estado; pero puede bastar una hora para reducirlo a polvo”. El avance de México no permite tomar riesgos mayores a los razonables. Los OCAs, creados y por ser creados, deben tener una justificación concreta para existir y un objetivo claro para trabajar. A falta de esto, el sistema institucional del Estado Mexicano sufriría una crisis de dimensiones mayores. El poder de los OCAs, otorgado o arrebatado, podría ser visto como una amenaza por parte de cualquiera de los otros poderes constituidos. La lucha por el poder es ciega, y cuando vuelva a ver, la viabilidad estatal puede verse afectada de manera irreversible. Por ello, ante el legado de los últimos gobiernos, en donde haya defectos, es misión de los próximos gobernantes y ciudadanos encontrar la cura. Hoy más que nunca el Estado mexicano tiene que ser cuidadoso ante las amenazas internas, como el crimen organizado, así como ante las amenazas externas concretadas en la nueva marea imperialista representada por la presidencia de Donald Trump en los Estados Unidos. Aunque es un concepto utilizado de manera excesiva, hoy más que nunca toma sentido la necesidad de contar con “instituciones fuertes”.

Se está dejando un entramado institucional complejo. Se recibe una estructura de instituciones incompleta. Esto da la oportunidad de que lo que no está completo, puede ser moldeado en su resultado final. El proyecto que tome el poder en el año 2018 deberá aprovechar la oportunidad de mejorar, y no inventar una oportunidad de destruir. Las nuevas instituciones están presentes, hay que usarlas.

REFLEXIONES FINALES

PRIMERA. La estructura y dimensiones adoptadas por los gobiernos responden básicamente a las necesidades que deben satisfacer dependiendo de la sociedad que sea destinataria de sus labores. El poder ejecutivo a través de la administración pública es el que mayor contacto tiene con la sociedad en cualquiera de los órdenes de gobierno en donde está presente. Los aspectos económico y político son fundamentales para que las administraciones públicas muten como respuesta directa de los vaivenes de aquellos, pues cualquier grupo humano se encuentra en constante evolución o, en algunos casos, en franca involución.

Es así que recién lograda la Independencia de México, su naciente gobierno debía responder a una población de poco más de 6 millones de habitantes³⁸⁹, mayormente rural y en constante movimiento (derivado de las batallas que había a lo largo del país). Hoy, de acuerdo al último censo del INEGI, hay más de 120 millones de mexicanos³⁹⁰ que en su mayoría se encuentran dentro del grupo de la población urbana y mayormente sedentarios. Por obvias razones, el gobierno mexicano de principios del siglo XIX es otro si se le compara con el gobierno mexicano actual y esa diferencia es notable en el poder ejecutivo de ayer y de hoy. Se ha pasado de un poder ejecutivo integrado por cuatro secretarías de Estado a contar con un poder ejecutivo integrado por una APF centralizada y una APF paraestatal, contando la primera con diecinueve entes que desempeñan las labores originalmente asumidas por esas cuatro secretarías de Estado existentes en 1821 y muchas otras más que se han ido sumando en casi dos siglos de historia.

Pero lo anterior no es todo, desde finales del siglo XX y coincidiendo con la implantación de políticas neoliberales en diversos lugares del mundo, se comenzó a despojar al poder ejecutivo de diversas tareas que desempeñó originariamente y que no para pocos lo hizo de una manera muy mejorable, comenzándose a crear entes públicos no adscritos a alguno de los tres poderes tradicionales y que se han conocido como OCAs, siendo actualmente diez. Es así que las funciones formalmente administrativas del gobierno han dejado de ser exclusivas del poder ejecutivo para ahora ser compartidas por esta nueva categoría de instituciones que algunos autores han considerado que “cuestionan a la teoría tradicional de división de poderes” pero no se han atrevido a hacer un llamado para considerarla el “cuarto poder”.

³⁸⁹ De acuerdo con el artículo de María Eugenia Romero Sotelo y Luis Jáuregui, intitulado “México 1821-1867. Población y crecimiento económico”. <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/viewFile/628/312>. Consultada el 11 de mayo de 2017 a las 10:20 horas.

³⁹⁰ <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>. Consultada el 11 de mayo de 2017 a las 10:40 horas.

De igual manera, el hecho de que se ha mantenido del mismo tamaño a la APF es relativamente cierto, pues si bien es cierto que durante varios años el número de dependencias se ha mantenido estable, no obstante, la descentralización en sentido amplio ha permitido un crecimiento al ver el nacimiento de un importante número de órganos desconcentrados (adscritos a la APF centralizada), organismos públicos descentralizados (adscritos a la APF paraestatal) y de OCAs (no adscritos a poder tradicional alguno).

La doctrina sigue atrapada en una camisa de fuerza que le impide emparejarse con el ritmo evolutivo vertiginoso que lleva la sociedad, encontrándose muy lejos de ponerse a la vanguardia y en posibilidad de hacer propuestas de mejora a una categoría importante que hoy es una realidad y que al parecer llegó para quedarse. Se está volviendo impostergable superar esa rigidez ideológica y reconocer que existe un nuevo poder que efectivamente trastoca la división clásica de poderes, pero que es resultado directo de la evolución misma de la sociedad. En el caso específico se estaría hablando de un cuarto poder constituido debidamente, no el concepto de cuarto poder en el que se habló por momentos de factores reales de poder tales como los medios de comunicación o la Iglesia.

SEGUNDA. Las tres etapas descritas son muestra clara del camino que ha seguido el Estado mexicano en la búsqueda de su consolidación. Como parte de él, la administración pública comenzó a ver la luz en una etapa turbulenta en todos los sentidos; posteriormente llegó un momento que con algunas escenas de inestabilidad trajo la explosión del aparato gubernamental y su crecimiento descontrolado, para finalmente aterrizar en un proceso de modernización que con muchas vicisitudes empezó a rendir frutos.

Aunque parecía que el gobierno del presidente Peña Nieto sería una extensión del proyecto neoliberal iniciado en los últimos años del siglo pasado, en realidad se está dando vida a una nueva etapa en la que las incongruencias han hecho acto de presencia de manera sistemática. En vista de que en el mundo occidental a menudo se ha relacionado e intentado complementar a la democracia con la liberalización económica (aspectos político y económico), las reformas estructurales emprendidas en la presente administración han denotado una ambigüedad en el proyecto; esto toda vez que algunas parecen pretender una apertura económica y otras buscan a todas luces incrementar el poder de la federación en detrimento del margen de acción de las entidades federativas. Igualmente, estas reformas también conocidas como transformadoras dieron un nuevo impulso a la creación de OCAs, pues algunas de ellas llevaban aparejada la intención de darles seguridad a través de entes de nueva creación y apartados de cualquiera de los tres poderes.

Es así que hasta 2012 se tuvo más o menos claro el proyecto del Estado mexicano, pero a partir de ese año se comenzó a vivir la incertidumbre que, debe decirse, no ha sido exclusiva de México. En la actualidad en todo el mundo se están viviendo

días en que los proyectos nacionalistas y proteccionistas han ganado terreno en lugares en los que era impensable que lo hicieran y, en cambio, en latitudes en las que hace unas décadas se cuestionaron la democratización y la apertura económica y comercial, hoy son defendidas férreamente.

TERCERA. Los planes que sexenio con sexenio han sido diseñados por las administraciones entrantes con fines llamados ya sea de simplificación administrativa, modernización administrativa y muchos otros que se crean de acuerdo con la circunstancia del momento, son verdaderamente valiosos e irrefutables en su intención. A pesar de esto, proyecto por proyecto persiguen básicamente los mismos objetivos que generalmente desembocan en la búsqueda de la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental y en el conclusivo abatimiento de los actos de corrupción que se dan en su interior. Este tipo de planes ganó fuerza a partir de los años ochenta, por lo que los Presidentes de la República de este periodo han contado con el propio, aunque los resultados logrados son cuestionables no solo al analizarlos puntualmente, pues esto se puede colegir desde el momento en que los subsecuentes planes han seguido intentando lograr lo mismo, señal de que los anteriores no lo han hecho.

CUARTA. La Constitución de 1917 fue novedosa en un importante número de cuestiones, desde el punto de vista administrativo fue donde se dio nacimiento a una nueva categoría de dependencias de la APF conocida como los departamentos administrativos. Estos fueron por mucho tiempo considerados como dependencias “menos importantes” que las secretarías de Estado por no estar sujetos a la rigidez a las que ellas sí estaban sujetas y por no estar obligados a un esquema de rendición de cuentas tan formal. Para su creación, se argumentaba que los negocios técnico-administrativos del poder ejecutivo se juzgaba pertinente que se realizaran por entes públicos que no pudieran ser objeto de algún sesgo político como pasaba con las secretarías de Estado.

Tal como sucedió con la creación de los departamentos administrativos, los OCAs nacieron a partir de la idea de encargarles funciones eminentemente técnicas sobre las cuales no sería deseable que pudiera haber influencias externas que debilitaran el rigor técnico obligado para su correcto desempeño. Una de las cosas que generó la extinción de los departamentos administrativos fue que efectivamente la ascendencia que sobre ellos tenía el Presidente de la República generaba que se les diera un manejo político y que finalmente no arrojaran los resultados deseados; ahora, con la creación de entes externos a cualquiera de los tres poderes tradicionales se busca que la técnica prevalezca sobre la política y que los resultados generados sean verdaderamente satisfactorios.

Lamentablemente, en la creación, integración, y en varias etapas importantes del quehacer cotidiano de los OCAs, intervienen tanto el poder ejecutivo como el poder

legislativo, y los partidos políticos a través de los anteriores.³⁹¹ Por tal razón, hoy se pueden encontrar momentos en que los OCAs han tomado decisiones (o han omitido tomarlas) como resultado de acuerdos políticos y no del rigor técnico que se debería privilegiar. La tan ansiada autonomía constitucional no ha resultado ser una garantía de imparcialidad, por lo menos no en todos los casos.

QUINTA. A partir de 1917, y con un importante momento en 1976, se adoptó como costumbre el dejar de utilizar a la Carta Magna para regular lo concerniente a la APF y llevar todo esto a ser regulado en la legislación secundaria. Si bien los OCAs no son parte de la APF (aunque desempeñan tareas que antes eran realizadas al interior de ella), con su nacimiento y proliferación actual se ha vuelto a regular detalladamente en la Ley Fundamental lo concerniente a entes públicos muy específicos hasta un punto que se podría considerar prudente trasladar algunas cuestiones a distintas leyes. Aunque la SCJN y la doctrina consideren que estos entes deben encontrarse establecidos y configurados directamente en la Constitución, hay una buena cantidad de detalles que pudieran ser llevados a la legislación respectiva y que no afectaría al criterio antes mencionado.

Por otra parte, una de las mayores confusiones producidas tanto en la doctrina como en la práctica, es aquella en la que diversas personas consideran OCA a cualquier ente público mencionado en la CPEUM, resultando esto erróneo y por demás peligroso, pues el propio gobierno sigue siendo víctima de este tipo de confusiones que pueden llevar a controversias y que definitivamente restan certeza jurídica a la sociedad.

SEXTA. La descentralización iniciada al tiempo que comenzó a ejecutarse el proyecto neoliberal en México, buscó que con ello se lograra fortalecer la posición de las entidades federativas y de los municipios (en un país donde la lucha entre centralistas y federalistas duró muchos años y tuvo un alto costo para los mexicanos). No obstante, lo que se pretendía que fuera una descentralización del poder se ha ido tergiversando para convertirse en simplemente un proceso de descentralización administrativa contrapuesta a un proceso de centralización política. Con lo anterior, la hipotética búsqueda del fortalecimiento del federalismo (iniciada a finales del siglo pasado con la descentralización de los servicios educativos y de los servicios de salud) se ha transformado en un debilitamiento del mismo y en un fortalecimiento del poder central.

Los OCAs no han sido ajenos a este fenómeno, pues como parte de lo que se ha llamado en esta investigación el proceso de “descentralización en sentido amplio” se han convertido a poco en entes públicos federales que han ido más allá y que han comenzado a concentrar un buen número de decisiones que teóricamente

³⁹¹ Por ejemplo, la tan deseada y presumida “ciudadanización” del entonces IFE pudo palpase por unos años, posteriormente los partidos políticos se inmiscuyeron a tal grado en el hoy INE que es normal saber a qué consejeros impulsa qué partido político y su consecuente actuación.

corresponderían a las entidades federativas a través de OCAs locales. Para muestra se tiene el funcionamiento y relación de la CNDH con respecto a los diversos organismos locales de protección de derechos humanos; el que guarda el INAI con los organismos locales de transparencia y protección de datos personales; o la recién analizada y fortalecida influencia que guarda el INE con los OPLEs, que se ha traducido en un ataque frontal y profundo al federalismo.

SÉPTIMA. La gran mayoría de los OCAs federales estudiados se encuentran establecidos en artículos propios de lo que se ha considerado por la doctrina la parte dogmática de la Constitución, y no en la parte orgánica que es donde se supondría debe estar señalado lo concerniente a la organización y funcionamiento del poder en el Estado mexicano. Lo anterior es razón suficiente para cuestionarse lo hecho hasta el momento y hasta qué grado se ha desfigurado a una Constitución que ha sido un orgullo y que ha estado vigente por muchos años.

Al legislador contemporáneo parece no importarle lo que suceda con la Constitución y, al contrario, la ha irrespetado a tal grado que hoy se pueden encontrar aberraciones como la descrita y otras como el hecho de que en el mismo documento se establece la existencia del CONEVAL y de la Fiscalía General de la República como OCAs, cuando en el plano de la realidad no lo son. Hechos como los resaltados, restan la seguridad jurídica a la que todo gobernado debe aspirar al suscribir lo que se ha señalado como el contrato social, la Ley Fundamental para todos.

Como consecuencia, el legislador debería comenzar a reordenar la Constitución para volver a hacer de ella un documento de fácil acceso y entendimiento para los gobernados. En el caso de los OCAs, estos se encuentran dispersos por diversos lugares de la Constitución, lo que abona a la falta de seguridad jurídica y a las confusiones que ya se han comentado. Tal como pasa en constituciones locales como la de la Ciudad de México, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, el legislador debería tomar la decisión de agrupar en la CPEUM a los OCAs federales, estableciendo disposiciones comunes que sirvan de piso y techo para la regulación homogénea de estos entes públicos que en la medida que ganan importancia, aumentan las diferencias entre ellos.

OCTAVA. La corrupción es hoy uno de los más importantes y preocupantes flagelos del pueblo mexicano. Ha sido a través de decisiones e instituciones como los OCAs que se ha pretendido combatirla efectivamente, pues en el pensamiento de muchos uno de los principales caldos de cultivo de la misma se encuentra en el interior de los poderes tradicionales de cualquier orden de gobierno. Sin embargo, alimentar esta percepción resulta muy peligroso pues puede dar lugar a la creación indiscriminada de este tipo de entes públicos, lo que en principio parecería ser un signo de derrota y una aceptación tácita de que las instituciones creadas en el marco de los poderes tradicionales son más susceptibles de infringir la norma.

Los partidos políticos y los servidores públicos deben percatarse de que no se deben seguir creando instituciones de este tipo solo por pensar que así brindarían legitimidad a su quehacer. Verdaderamente deben existir criterios claros de qué temas deben ser ventilados al interior de entes con autonomía constitucional, pues de continuar buscando solamente legitimidad al crearlos, se tiene el grave riesgo de llevar hasta los temas más absurdos a la Carta Magna, contribuyendo a su degradación fáctica.

NOVENA. Actualmente México cuenta con diez organismos con autonomía reconocida constitucionalmente de acuerdo al texto constitucional, sin embargo, el legislador a través del contenido de artículos transitorios ha dejado en suspenso la existencia material del CONEVAL y de la Fiscalía General de la República. Por tanto, realmente se tienen ocho OCAs en funcionamiento que se han creado y regido en momentos distintos, en partes diferentes de la Constitución y como resultado de diversas coyunturas. A continuación, se presenta un cuadro en donde se pueden notar algunas de sus similitudes y diferencias:

Organismo Constitucional Autónomo	Órgano de dirección	Procedimiento para la integración del órgano de dirección	Presidencia	Contraloría Interna
1. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	La Junta de Gobierno cuenta con 5 integrantes que duran en el cargo 7 años con posibilidad de una reelección.	El Ejecutivo Federal somete una terna a consideración de la Cámara de Senadores, eligiéndolos con la votación de dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente	La Junta de Gobierno, por voto mayoritario de 3 de sus integrantes, nombra a quien funja como presidente, quien desempeña dicho cargo por un periodo no mayor de 3 años, sin posibilidad de reelegirse.	La Junta de Gobierno tiene la atribución de designar, a propuesta del presidente, al titular de la contraloría interna.
	El Pleno cuenta con 7 comisionados que duran en el cargo 7 años sin posibilidad	Son nombrados por la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la	De entre los comisionados se elige al presidente, que dura en su encargo 3 años (periodo	Tiene un titular designado por la Cámara de Diputados.

2. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	de una reelección.	sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.	renovable por una vez). La elección requiere de la asistencia de la totalidad de los comisionados y de cuando menos 5 votos a favor.	
3. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	La Junta de Gobierno cuenta con 5 miembros quienes ocuparán sus cargos sólo durante el tiempo por el cual son designados y hasta por dos ocasiones.	Son designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.	De entre los miembros de la Junta de Gobierno, el Ejecutivo Federal nombra al Presidente del Instituto. El Presidente del Instituto dura en su cargo seis años y los vicepresidentes de la Junta de Gobierno ocho años.	El titular de la Contraloría Interna es designado por la Junta de Gobierno, y rinde cuenta de sus funciones al vicepresidente que, determine el Presidente del Instituto.
4. Banco de México	La Junta de Gobierno se integra por 5 miembros que desempeñan su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones.	Son designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.	De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombra al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominan Subgobernadores. El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años.	El Gobernador cuenta con la Dirección General de Contraloría y Administración de Riesgos y con la Dirección de Control Interno.
5. Comisión Federal de Competencia Económica	El Pleno se encuentra integrado por 7 comisionados, mismos que duran en su encargo 9 años por una sola vez.	Son propuestos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado. La ratificación se hace por el voto de las dos terceras partes	El Presidente es nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros	El titular del Órgano Interno de Control es designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con

		de los miembros del Senado presentes.	presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión.	el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.
6. Instituto Federal de Telecomunicaciones	El Pleno se encuentra integrado por 7 comisionados, mismos que duran en su encargo 9 años por una sola vez.	Son propuestos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado. La ratificación se hace por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes.	El Presidente es nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión.	El titular del Órgano Interno de Control es designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.
7. Instituto Nacional Electoral	El Consejo General se integra por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurren, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. Los consejeros electorales duran en su cargo 9 años y no pueden ser reelectos.	Los consejeros electorales son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.	El consejero Presidente es electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.	El titular del órgano interno de control del Instituto es designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior. Dura seis años en el cargo y puede ser reelecto por una sola vez.
	El Consejo Consultivo está integrado por diez consejeros que a excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de octubre, son	Son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión	El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo es también del Consejo Consultivo, es elegido en los mismos términos	El titular del Órgano Interno de Control es designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las

8. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que sean propuestos y ratificados para un segundo periodo.	Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.	que son elegidos los consejeros y dura en su encargo cinco años, puede ser reelecto por una sola vez.	dos terceras partes de sus miembros presentes.
---	--	--	---	--

Es notable que en la creación de OCAs no se ha priorizado el hecho de darles homogeneidad y más bien las particularidades de cada uno son diversas e, incluso, no se respeta lo establecido por la Constitución. Como puntos a destacar se tienen:

1. La duración en el cargo de los integrantes de los órganos de dirección de los OCAs no guarda criterios comunes, pues en algunos no se define el número de miembros del órgano colegiado, su tiempo de duración en el cargo o si tienen opción de reelegirse.
2. Para la elección de los integrantes de los órganos de dirección se tiene que en siete de ellos, el Presidente de la República y el Senado juegan un rol fundamental, siendo la excepción el caso del INE que es donde el rol protagónico lo juega la Cámara de Diputados. Además, en algunos casos en la conformación de las ternas de las cuales el Presidente de la República selecciona a su propuesta, participan órganos colegiados creados *ex profeso* para tal fin, la academia, otros OCAs, etc.
3. En el caso del presidente de los OCAs, se observa que se designa de distintas maneras, ya sea elegido por sus pares en el seno del órgano de dirección, o por el Presidente de la República, o por los legisladores.
4. En el caso de la contraloría interna solamente cinco de los OCAs cumple con lo ordenado por el artículo 74 fracción VIII que prevé entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados la de designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, solo cinco de los ocho OCAs que se estudian cumplen con lo previsto en una disposición constitucional que definitivamente es aplicable a todos, pues su autonomía se encuentra reconocida en la Constitución y ejercen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación (aunque se debe destacar que el Banco de México no entra en este último supuesto).

Por consiguiente, se reafirma la idea de que para la creación y funcionamiento de este tipo de entes públicos es conveniente que existan disposiciones comunes que les den uniformidad y coherencia, ya que tantas diferencias no se encuentran justificadas y únicamente demuestra que tal como lo señala la SCJN el nacimiento

de los OCAs se debe a cuestiones coyunturales, como parece suceder con un diseño realizado a partir de la improvisación.

DÉCIMA. El comportamiento que desde el punto de vista presupuestal han seguido los OCAs si se les compara con los tres poderes ha sido diferente. El inicio de la administración actual se caracterizó por un endeudamiento importante que entre otras cosas redundó en aumentos en los presupuestos correspondientes, particularmente los años 2014 y 2015 fueron los más prósperos en estos términos para las dependencias de la APF, por ejemplo.

No obstante, distintos fenómenos acaecidos en México y en el exterior tornaron de manera diferente la situación, hechos como el fortalecimiento del dólar frente al peso o la baja de los precios del petróleo obligaron al gobierno a realizar importantes recortes al gasto público que ya para los ejercicios 2016 y 2017 se vieron reflejados en una reducción al presupuesto autorizado a distintos entes públicos. Con estos recortes, los presupuestos para 2017 volvieron a los niveles de los del año 2013, lo que en términos reales pudo significar incluso una reducción.

En el caso de los OCAs se tiene que no han resentido en la misma medida estas reducciones sino al contrario, en muchos casos han tenido incrementos año con año que han producido una curva ascendente que aún no se sabe en qué momento se detendrá.

Es de esta manera que si se tomara como criterio los recursos que erogan, el conjunto de los OCAs lo hacen y de manera muy significativa, lo es tanto así que hoy gastan más que el poder legislativo, por lo que estaría por demás justificado considerarles el cuarto poder.

DECIMOPRIMERA. Ha sido de tal profundidad el impacto generado por la irrupción sorpresiva de los OCAs en el sistema jurídico mexicano, que no se sabe si voluntaria o involuntariamente se ha pasado por alto dos hechos muy trascendentes:

1. Cuestiona la unipersonalidad del Poder Ejecutivo Federal.
2. Genera un desplazamiento de la facultad reglamentaria que hasta antes de su llegada, se consideraba exclusiva del Poder Ejecutivo Federal.

En el primero de los casos, la CPEUM establece en su artículo 80:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Sin embargo, el hecho de que las funciones propias por excelencia del poder ejecutivo hayan rebasado su frontera para ser desempeñadas por entes no subordinados a él, trae como consecuencia que invariablemente al realizar los OCAs funciones formalmente administrativas y al ser éstas funciones las que caracterizan más que ninguna otra al poder ejecutivo, se rompa con un principio clásico, pues si bien el Presidente de la República sigue siendo la cabeza del Poder Ejecutivo Federal, ahora existen una buena cantidad de servidores públicos (quienes encabezan los OCAs) que realizan primordialmente funciones ejecutivas

por excelencia, lo que hace que las labores administrativas del Estado mexicano ya sean desempeñadas por más de una persona.

Por lo que hace a la facultad reglamentaria, la Carta Magna establece:

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

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

Históricamente se ha interpretado que con este artículo se autoriza al Poder Ejecutivo Federal para que expida disposiciones reglamentarias con el fin de coadyuvar para que las leyes emanadas del Congreso de la Unión sean debidamente cumplidas. Si bien esto es absolutamente cierto y se ha utilizado en un sinnúmero de ocasiones, con el nacimiento de entes con autonomía constitucionalmente reconocida, se ha dado una ampliación del viejo principio. Ahora, la facultad reglamentaria dejó de ser en los hechos exclusiva del Poder Ejecutivo Federal para ser compartida con los OCAs, que al igual que aquel, emiten disposiciones reglamentarias generales y de observancia obligatoria, contribuyendo de esta manera a la ya mencionada exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

DECIMOSEGUNDA. Existe una tendencia reciente que considera que existe un derecho humano a la buena administración pública. En primer término, entendiendo a los derechos humanos como los derechos subjetivos que tiene todo ser humano por el simple hecho de serlo, estos se han generado históricamente por bloques a los que se ha conocido como generaciones, considerándose al de la buena administración pública como un derecho humano de tercera generación pues carecen de una determinación precisa de sus titulares al haber una titularidad compartida de ellos por todo ser humano.^{392 393}

Entre otras cosas, el maestro Fernández Ruiz destaca entre algunos de los principios que rigen el actuar de la administración pública, el de legalidad, el de celeridad, el de transparencia y el de seguridad jurídica. Lastimosamente, hechos como la existencia constitucional pero no real del CONEVAL y de la Fiscalía General de la República como OCAs, o la dilación en la designación del Fiscal Anticorrupción contravienen los principios antes mencionados y bajo el criterio propuesto por la tendencia que se explica, pueden constituirse como violaciones al derecho humano a la buena administración pública.

³⁹² Señalado así por el maestro Jorge Fernández Ruiz en la conferencia intitulada “El derecho humano a una buena administración pública”, dictada en el marco del ciclo de conferencias “Grandes Maestros” el 25 de abril de 2017, en la Facultad de Derecho de la UNAM.

³⁹³ Inclusive, la Constitución Política de la Ciudad de México ya incluye el concepto en su artículo 7º apartado A, intitulado “Ciudad democrática”.

FUENTES

BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN ROSE, John Mill, Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- ACKERMAN, John M., Organismos autónomos y democracia: El caso de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2007.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2001.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo. Primer curso, decimoséptima edición, México, Editorial Porrúa, 2004.
- ADAME GODDARD, Jorge (coordinador), Derecho civil y romano. Culturas y sistemas jurídicos comparados, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio, La transición en México. Una historia documental 1910-2010, México, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, 2010.
- ANDRÉS LÓPEZ, José, ¿Libertad o libre mercado? Del Consenso de Washington a Vargas Llosa y las fundaciones neoliberales, México, Editorial Lectorum, 2012.
- ARISTÓTELES, Política, Vigésimosegunda edición, México, Editorial Porrúa, 2010.
- ASTUDILLO REYES, César y CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio (coordinadores), Derecho Constitucional Estatal, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- CABALLERO, José Antonio, et al, El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, El Poder Legislativo en la actualidad, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, segunda edición, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, 200 años de administración pública en México. Génesis y evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, Tomo II, Volumen I, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.

- CASTELAZO, José R., Ejes Constitucionales de la Administración Pública en México ¿Vocación de Servicio o Burocracia?, México, Plaza y Valdés Editores, 2014.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro, Responsabilidad Patrimonial del Estado “Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México”, tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2006.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, Régimen jurídico electoral del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, México, Servicios editoriales especializados, 2012.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, quinta edición, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, CARBONELL y SÁNCHEZ, Miguel, SILVA RAMOS, Alberto, et al, Ensayos sobre presidencialismo mexicano, México, Editorial Aldus, 1994.
- CRUZ BARNEY, Óscar, Historia del derecho en México, segunda edición, México, Editorial Oxford, 2004.
- DABIN, Jean, Doctrina general del Estado. Elemento de filosofía política, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- DELGADO DURÁN, Eduardo, La Responsabilidad Patrimonial del Estado. Análisis de la reforma al artículo 113 de la Constitución Federal de 14 de junio de 2002. México, Publicaciones de los Becarios de la Corte SCJN.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo 3, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.
- DUGUIT, León, Soberanía y Libertad, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1924.
- DURÁN, Sonia y SOTO, David, Lineamientos Básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal. Manual de Orientación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Universidad Externado de Colombia.
- FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, 1979.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo, México, McGraw-Hill, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás – Ramón, Curso de derecho administrativo I, décima edición, España, Civitas Ediciones, 2000.
- GARCÍA GRANADOS, Ricardo, Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México. Estudio histórico-sociológico, México, Editorial Tipografía Económica, 1906.
- GUERRERO, Omar, El Estado y la Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- GUERRERO, Omar, La administración pública a través de las ciencias sociales, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

- HELLER, Hermann, Teoría del Estado, segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Informe Anual 1992 del Banco de México.
- ISLAS LÓPEZ, Jorge, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Comentada, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- KELSEN, Hans, Teoría General del Estado, México, Ediciones Coyoacán, 2004.
- KRAUZE, Enrique, Democracia en construcción 2006-2016, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.
- LIONS, Monique, El Poder Legislativo en América Latina, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, Constitución, Estado de Derecho y democracia, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario, “Los sonidos y el silencio de la jurisprudencia mexicana”, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- MARGADANT, Guillermo F., La Iglesia ante el derecho mexicano. Esbozo histórico-jurídico, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991.
- MEDINA PEÑA, Luis, Hacia el nuevo Estado: México, 1920 – 2000, tercera edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- MORENO-BONETT, Margarita y ÁLVAREZ DE LARA, Rosa María, El Estado laico y los derechos humanos en México 1810 – 2010, tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM, 2012.
- MORENO – BRID, Juan Carlos y ROS BOSCH, Jaime, Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, La administración pública federal en México, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- NAÍM, Moisés, El fin del poder. Empresas que se hunden, militares derrotados, papas que renuncian y gobiernos impotentes: como el poder ya no es lo que era, México, Editorial Debate, 2014.
- OCHOA LEÓN, Sara María, La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 28, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (compilador), Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1999.
- ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo, Anuario de derecho constitucional latinoamericano, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

- PATIÑO CAMARENA, Javier, Nuevo derecho electoral mexicano 2006, octava edición, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Introducción a la nueva administración pública de México, segunda edición, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- POSNER, Richard A., El análisis económico del derecho, segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Glosario de Términos administrativos, Centro Editorial y de Redacción de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1982.
- RABASA, Emilio, El pensamiento político del constituyente de 1824 (integración y realización), México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.
- RABASA, Emilio (coordinador general), Nuestra Constitución, historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano: de la Constitución de Cádiz a la República Federal de 1824, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990.
- REYES RETANA MÁRQUEZ PADILLA, Oscar (Coord.), Derecho y Administración Pública. Situación actual, perspectivas y propuestas, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.
- RIVES SÁNCHEZ, Roberto, La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas, México, Cámara de Diputados, 2015.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, Teoría General del Estado, segunda edición, México, Fuentes impresores, 1968.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, El Contrato Social o Principios del Derecho Político, decimosexta edición, México, Editorial Porrúa, 2010.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, La democracia constitucional. Una radiografía teórica, México, Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2006.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Luis (coord.), TLC, veinte años: valoraciones y perspectivas, México, H. Cámara de Senadores LXII Legislatura: Juan Pablos Editor, 2014.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, Instituto Nacional de Administración Pública.

- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo, quinta edición, México, 1972.
- SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, decimosegunda edición, México, Editorial Porrúa, 1993.
- SILVA RAMÍREZ, Luciano, El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México, México, Editorial Porrúa, 2008.
- ULLOA PADILLA, Odilia y ALONSO RAYA, Miguel, Nueva Ley del ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2007.
- VALADÉS, Diego, Constitución y democracia, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- VALADÉS, Diego, Problemas constitucionales del Estado de Derecho, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Varios, La justicia mexicana hacia el Siglo XXI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM, 1997.

CONSTITUCIONALES Y LEGALES

- Acta Constitutiva de la Federación (31 de enero de 1824)
- Acta Constitutiva y de Reformas (18 de mayo de 1847)
- Acta de Casamata (1º de febrero de 1823)
- Acuerdo por el que se crea el Comité Nacional por la Calidad en Salud. (Publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2007)
- Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República. (Publicado en el DOF el 4 de diciembre de 2006)
- Bases adoptadas por el Ejército de Operaciones en Tacubaya (28 de septiembre de 1841)
- Bases de Organización Política de la República Mexicana (12 de junio de 1843)
- Bases para la Administración de la República (22 de abril de 1853)
- Bases para la Nueva Constitución (23 de octubre de 1835)
- Código Civil Federal
- Código de Comercio
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Código Penal Federal
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824)
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1857)

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917)
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur
- Constitución Política del Estado de Campeche
- Constitución Política de la Ciudad de México
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima
- Constitución Política del Estado de Chiapas
- Constitución Política del Estado de Chihuahua
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
- Constitución Política del Estado de Hidalgo
- Constitución Política del Estado de Jalisco
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
- Constitución Política del Estado de Nayarit
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
- Constitución Política del Estado de Querétaro
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí
- Constitución Política del Estado de Sinaloa
- Constitución Política del Estado de Sonora
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Constitución Política del Estado de Yucatán
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas
- Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1994)
- Decreto que adiciona la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil (Publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 1937)

- Decreto que adiciona la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México (Publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 1937)
- Decreto estableciendo una Secretaría de Estado que se denominaría Secretaría de Educación Pública (Publicado en el Diario Oficial el 3 de octubre de 1921)
- Decreto para establecer el Departamento de la Industria Militar (Publicado en el Diario Oficial el 16 de abril de 1947)
- Decreto que crea el Departamento Agrario (Publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1934)
- Decreto que crea el Departamento de la Estadística Nacional (Publicado en el Diario Oficial el 8 de enero de 1923)
- Decreto que crea la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal (Publicado en el Diario Oficial el 18 de diciembre de 1931)
- Decreto que crea la Secretaría de Salud y Asistencia (Publicado en el Diario Oficial el 18 de octubre de 1943)
- Decreto que modifica la Ley de Secretarías de Estado, suprimiendo el Departamento de Contraloría (Publicado en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1932)
- Decreto que modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Asistencia Pública (Publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1937)
- Decreto que modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1940)
- Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1974)
- Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Publicidad y Propaganda (Publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1936)
- Decreto por el cual se creó el Departamento del Trabajo y se cambia la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por la de Secretaría de la Economía Nacional (Publicado en el Diario Oficial del 12 al 15 de diciembre de 1932)
- Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Publicado en el DOF el 14 de junio de 2002)
- Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el DOF el 9 de mayo de 2016)

- Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (Publicado en el DOF el 8 de agosto de 2002)
- Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones. (Publicado en el DOF el 9 de agosto de 1996)
- Decreto por el que se crea una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el DOF el 22 de junio de 1992)
- Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el DOF el 7 de abril de 2006)
- Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el DOF el 22 de agosto de 1996)
- Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el DOF el 20 de agosto de 1993)
- Decreto por el que se reforman los artículos 3o, 5o, 24, 27, 130 y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el DOF el 28 de enero de 1992)
- Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Publicado en el DOF el 21 de febrero de 1992)
- Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el DOF el 20 de julio de 2007)
- Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (Publicado en el DOF el 31 de marzo de 2007)
- Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. (Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)
- Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación. (Publicado en el DOF el 10 de abril de 2003)
- Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide

la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. (Publicado en el DOF el 11 de agosto de 2014)

- Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (Publicado en el DOF el 11 de septiembre de 2013)
- Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales. (Publicado en el DOF el 4 de enero de 1999)
- Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal. (Publicado en el DOF el 23 de mayo de 2014)
- Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. (Publicado en el DOF el 14 de julio de 2014)
- Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (Publicado en el DOF el 23 de mayo de 2014)
- Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos. (Publicado en el DOF el 23 de mayo de 2014)
- Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (Publicado en el DOF el 4 de mayo de 2015)
- Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. (Publicado en el DOF el 11 de septiembre de 2013)
- Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)
- Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Delitos Electorales. (Publicado en el DOF el 23 de mayo de 2014)
- Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (Publicado en el DOF el 24 de agosto de 2005)
- Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el DOF el 13 de septiembre de 1999)
- Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adicionó un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el DOF el 26 de febrero de 2013)

- Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el DOF el 6 de abril de 1990)
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. (Publicado en el DOF el 9 de diciembre de 2013)
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. (Publicado en el DOF el 7 de febrero de 2014)
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. (Publicado en el DOF el 9 de diciembre de 2013)
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. (Publicado en el DOF el 11 de junio de 2013)
- Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal. (Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca. (Publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2000)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación. (Publicado en el DOF el 9 de diciembre de 2013)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción. (Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)
- Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal. (Publicado en el DOF el 18 de julio de 2016)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. (Publicado en el DOF el 27 de mayo de 2015)

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. (Publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Publicado en el DOF el 4 de diciembre de 1997)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera. (Publicado en el DOF el 20 de diciembre de 2013)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y se establece el Subsidio para el Empleo. (Publicado en el DOF el 1º de octubre de 2007)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. (Publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2012)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. (Publicado en el DOF el 11 de septiembre de 2013)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expidió la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo. (Publicado en el DOF el 11 de diciembre de 2013)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (Publicado en el DOF el 24 de enero de 2014)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Publicado en el DOF el 2 de enero de 2013)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura. (Publicado en el DOF el 17 de diciembre de 2015)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expidió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. (Publicado en el DOF el 10 de enero de 2014)
- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud. (Publicado en el DOF el 15 de mayo de 2003)

- Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal. (Publicado en el DOF el 4 de diciembre de 2006)
- Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Publicado en el DOF el 15 de mayo de 1996)
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Publicado en el DOF el 28 de diciembre de 1994)
- Decreto que suprime el Departamento de Aprovisionamientos Generales (Publicado en el Diario Oficial el 22 de enero de 1925)
- Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones
- Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica
- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (15 de mayo de 1856)
- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (10 de abril de 1865)
- Ley de Ahorro y Crédito Popular
- Ley de Energía Geotérmica
- Ley de Hidrocarburos
- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley de Petróleos Mexicanos
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros
- Ley de Secretarías de Estado (14 de abril de 1917 y 1º de diciembre de 1917)
- Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (Publicada en el Diario Oficial el 6 de abril de 1934)
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1935)
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1939)
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 21 de diciembre de 1946)
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958)
- Ley de Uniones de Crédito
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- Ley del Fondo Mexicano para la Estabilización y el Desarrollo

- Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Ley de la Industria Eléctrica
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
- Ley Federal de Competencia Económica
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley General de Deuda Pública
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (por medio de la cual se crea la Dirección de Pensiones) (Publicada en el Diario Oficial el 12 de agosto de 1925)
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
- Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1928)
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976)
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma (Publicada en el Diario Oficial el 26 de julio de 1929)
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley sobre adiciones y reformas a la Constitución (25 de septiembre de 1873)
- Leyes Constitucionales (29 de diciembre de 1836)
- Manual de Organización General de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
- Plan de Ayala (28 de noviembre de 1911)
- Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913)
- Plan de Iguala (24 de febrero de 1821)
- Plan de la Ciudadela (4 de agosto de 1846)
- Plan de San Luis (5 de octubre de 1910)
- Programa del Partido Liberal Mexicano (1º de julio de 1906)
- Reformas al Plan de Ayala (30 de mayo de 1913)
- Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Publicada en el Diario Oficial el 8 de diciembre de 1978, 31 de diciembre de 1980 y 4 de enero de 1982)

- Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Publicado en el Diario Oficial el 2 de enero de 1947)
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Publicado en el Diario Oficial el 25 de enero de 1983)
- Reglamento Interno de la CNDH
- Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal (8 de noviembre de 1821)
- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (23 de febrero de 1823)
- Tratados de Córdoba (24 de agosto de 1821)

ELECTRÓNICAS

- <http://www.85aniversariobanxico.com>
- <http://abogadogeneral.unam.mx>
- <http://aristeguinoticias.com>
- <http://www.bancomundial.org>
- <http://www.banxico.org.mx>
- <http://www.bbc.co.uk>
- <http://www.censo.sep.gob.mx>
- <http://www.cndh.org.mx>
- <https://www.cofece.mx>
- <http://www.coneval.gob.mx>
- <http://cuentame.inegi.org.mx>
- <http://www.dgepj.cjf.gob.mx>
- <http://www.dof.gob.mx>
- <http://www.economia.gob.mx>
- <http://www.eluniversal.com.mx>
- <http://www.excelsior.com.mx>
- <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx>
- <http://www.forbes.com.mx>
- <http://www.gob.mx/presidencia>
- <http://www.iepct.org.mx/>
- <http://www.ift.org.mx>
- <http://www.ine.mx>
- <http://www.inee.edu.mx>
- <http://www.itaip.org.mx>
- <http://www.itam.mx>
- <https://journals.iai.spkberlin.de>
- <http://www.juridicas.unam.mx>

- <http://lema.rae.es>
- <http://mex-eua.sre.gob.mx>
- <http://www.milenio.com>
- <http://www.mmh.org.mx>
- <http://www.nexos.com.mx/>
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.ordenjuridico.gob.mx>
- <http://pactopormexico.org>
- <http://www.reforma.com>
- <http://reformas.gob.mx>
- <http://revistas.bancomext.gob.mx>
- <https://revistas.juridicas.unam.mx>
- <http://www.revistapuntodevista.com.mx>
- <http://www.sep.gob.mx>
- <http://sil.gobernacion.gob.mx>
- <http://zedillo.presidencia.gob.mx>

OTROS DOCUMENTOS

- Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud
- Acuerdo por el que se creó la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República del 7 de diciembre de 1988
- Acuerdos de Coordinación para la descentralización integral de los Servicios de Salud
- Cartas de Intención firmadas entre el gobierno del presidente Miguel de la Madrid y el Fondo Monetario Internacional
- Cuarto Informe de Gobierno. Resumen ejecutivo. Presidencia de la República
- Estudios económicos de la OCDE: México 2017. Las reformas dan buenos resultados
- Informe Anual 1992 del Banco de México
- Informe sobre el presupuesto autorizado de gasto corriente e inversión física del Banco de México de 2013
- Informe sobre el presupuesto autorizado de gasto corriente e inversión física del Banco de México de 2014
- Informe sobre el presupuesto autorizado de gasto corriente e inversión física del Banco de México de 2015
- Informe sobre el presupuesto autorizado de gasto corriente e inversión física del Banco de México de 2016
- Informe sobre el presupuesto autorizado de gasto corriente e inversión física del Banco de México de 2017

- Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público
- Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico
- Pacto por México
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017
- Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000
- Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006
- Programa Nacional de Solidaridad
- Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018
- Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000
- Reforma de la Hacienda Pública. Resumen ejecutivo
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte

ARTÍCULOS

CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, Órganos autónomos, Periódico Excelsior, 8 de marzo de 2014, (versión electrónica <http://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2014/03/08/947574>. Consultada el 10 de agosto de 2015 a las 18:30 horas).

- ROMERO SOTELO, María Eugenia (2011, sep./dic.), Las raíces de la ortodoxia en México, Economía UNAM, vol. 8, núm. 24, págs. 23 – 50.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, Las demasiadas autonomías, Revista Nexos, 2014 (versión electrónica en <http://www.nexos.com.mx/?p=18380>. Consultada el 18 de noviembre de 2016 a las 16:10 horas).
- SENADO DE LA REPÚBLICA, Desafíos del Senado frente a los Órganos Constitucionales Autónomos, Temas Estratégicos, 16, 2014.
- UGALDE, Luis Carlos, En la marea de la baja calidad del Estado, Revista Nexos, 2014 (versión electrónica en <http://www.nexos.com.mx/?p=20787>. Consultada el 18 de noviembre de 2016 a las 14:05 horas).
- UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, Órganos constitucionales autónomos, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29, 2010, p. 255.

- VALADES, Diego, La soberanía burocrática. Revista Hechos y Derechos, número 21, 2014 (versión electrónica <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7061/8997>). Consultada el 18 de noviembre de 2016 a las 10:25 horas).