

LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO.

ANGEL ZARAZÚA MARTÍNEZ

*SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I.-
ANTECEDENTES. I.1.- EL PACTO POR
MÉXICO.I.2.- ADENDUM AL PACTO POR
MÉXICO DEL 7 DE MAYO DE 2013.
I.3.- COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS
ASPECTOS DEL PACTO POR MÉXICO.
II.- MODIFICACIONES SUSTANCIALES
EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO MEXICANO. II.1.-
ALGUNOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS.
II.2.- INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS
AUTÓNOMOS. II.3.- RELEVANCIA DE
ALGUNAS FUNCIONES A REALIZAR
POR LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS. II.4.-
ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE
DEBEN REVISARSE A LA LUZ DE LAS
REFORMAS CONSTITUCIONALES. III.-
CONCLUSIONES. IV.- BIBLIOGRAFÍA.
V.- HEMEROGRAFÍA.*

INTRODUCCIÓN.

En el presente ensayo se revisan algunos aspectos generales sobre las recientes reformas constitucionales, sus antecedentes, así como los nuevos órganos que se crean bajo la modalidad de “autónomos”; se plantea el cuestionamiento sobre si esto implica o no modificaciones a las atribuciones y facultades del titular del Poder Ejecutivo Federal; y de igual manera se llama la atención sobre los cambios a algunos principios

constitucionales, los cuales históricamente eran inamovibles.

Se hace una exposición objetiva del asunto, sin la intención de aprobar o no su procedencia, ni tampoco emitir adjetivos sobre su preparación, celebración y ejecución por parte de los actores políticos; se incluyen una serie de reflexiones finales, las cuales derivan de la realización del presente trabajo.

I.- ANTECEDENTES.

Con motivo de la alternancia en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, resultado del proceso electoral federal 2011-2012, se plantearon una serie de modificaciones constitucionales y legales que entrañan cambios sustanciales en el texto constitucional, así como la modificación a principios otrora intocables, como lo son el de no reelección, así como la rectoría exclusiva del Estado en materia de explotación de hidrocarburos, por mencionar sólo algunos.

A mi juicio, implican también modificaciones fundamentales en la estructura administrativa del Estado Mexicano, con la proliferación de órganos autónomos, los cuales formalmente no dependerán de ninguno de los tres poderes clásicos, según se analiza en apartados posteriores, por lo que es correcto hablar de una Nueva Administración Pública Federal en nuestro país.

I.1.- EL PACTO POR MÉXICO.

Mediante el diálogo y la negociación, que fueron privilegiados por los tres partidos políticos más importantes a nivel federal, así como por el titular

del Poder Ejecutivo, se celebraron cerca de un centenar de acuerdos , que configuraron una especie de *desiderátum*, donde tuvieron cabida las propuestas del partido en el poder, así como las de la oposición.

Este gran acuerdo, políticamente correcto, fue severamente cuestionado desde el principio, alegando que obviaba el trabajo de los órganos legislativos y asimismo, que se trataba en realidad de un programa de gobierno para ejecutarse en un sexenio, haciendo nugatorio el Plan Nacional de Desarrollo, ya que éste se dio a conocer hasta unos meses después de haberse firmado el acuerdo político.

Fue el 2 de diciembre del año 2012, cuando en un acto público profusamente difundido se suscribió este gran acuerdo denominado “*Pacto por México*”; a lo largo de su contenido aparecen todas las propuestas que en su oportunidad los suscriptores solicitaron se incluyeran, y hay que decirlo, el hecho de que formen parte del catálogo de propuestas, de ninguna manera implica que sean unánimes, según ha quedado de manifiesto, conforme se han ido ejecutando. Dada su trascendencia, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

También se ha cuestionado el fundamento jurídico y constitucional para que proceda su firma, pero sobre todo su ejecución.

Queda claro que se trata de un Pacto de naturaleza política, sin embargo, admite el cuestionamiento a su procedencia jurídica, pues no se consideró al momento de suscribirlo ni a los diputados, y tampoco a los senadores. Más aún, al interior de los propios partidos políticos suscriptores han existido severas críticas hacia su dirigencia, pues consideran que haber firmado

tal acuerdo, implica sumisión al Poder Ejecutivo Federal y en general al gobierno en turno.

I.2.- ADENDUM AL PACTO POR MÉXICO DEL 7 DE MAYO DE 2013.

En el marco de la ejecución de lo que hasta ese momento parecía un acuerdo completamente concertado, sobrevino un proceso electoral en diversas entidades federativas del país, cuyos resultados fueron severamente cuestionados por los partidos de oposición celebrantes del Pacto, sobre todo por la evidente intervención de varios gobernadores, cuyo accionar, a su entender, incidió directamente en los resultados electorales.

El descontento se expresó a través de un agregado al Pacto original, y en resumidas cuentas se precisó que la reforma política-electoral, fuera privilegiada por encima de las otras propuestas, y que incluso se concretara antes del inicio del siguiente periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión.

I.3.- COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DEL PACTO POR MÉXICO.

Los intereses de los suscriptores del Pacto canalizados a través de propuestas para llevar a cabo reformas constitucionales y legales, no son todas unánimes y de hecho varias son antagónicas.

Ese es el mérito de este gran acuerdo, es decir, los esfuerzos y buenos oficios que hubieron de realizarse para que todas las propuestas cupieran en un solo catálogo.

En concreto, se plantearon reformas en materia educativa; energética; política-

electoral; fiscal y hacendaria; en materia de telecomunicaciones; sobre el campo mexicano; en materia de derechos humanos; la reforma política del Distrito Federal; sobre el crecimiento económico; empleo y competitividad; sobre derecho a la información y transparencia; un nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral; la posibilidad de un gobierno de coalición; la seguridad social universal; así como la reelección de legisladores y presidentes municipales.

La amplitud del presente trabajo impide referirse de manera particular a todos y cada uno de los apartados anteriores, por lo que sólo se hace mención a aquellos que a juicio del actor tienen que ver con trascendentales modificaciones en la estructura de la administración pública federal.

II.- MODIFICACIONES SUSTANCIALES EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO.

Hacia la última parte del siglo XX surgió en nuestro país la modalidad de órganos autónomos que vinieron a realizar tareas que tradicionalmente realizaban alguno de los tres poderes, o bien, que por ser novedosas, aún no encontraban la naturaleza jurídica correspondiente.

Algunas otras, como la materia electoral, ante el contexto imperante basado en una exigencia para que los órganos de gobierno se abstuvieran de participar en la organización de las elecciones, trajeron consigo un proceso de “*ciudadanización*” de los órganos que habrían de tener como principal tarea la organización de las elecciones.

De esta manera nació el Instituto Federal Electoral precisamente como un órgano

autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, es decir, sin tener una relación de *supra* a subordinación respecto de alguno de los tres poderes. A la par nacieron también órganos de la misma categoría constitucional como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

No obstante, el legislador anduvo con moderación y cautela el camino de los órganos autónomos.¹ No así en los años recientes, en los cuales acertadamente el Doctor Pedro Salazar Ugarte destaca el incremento de dicha modalidad de órganos en la Administración Pública Federal, número que además seguirá creciendo conforme avancen en su elaboración las leyes secundarias derivadas de las reformas constitucionales.²

El incremento por sí mismo de los órganos autónomos no debe ser criticado *per se*, la crítica en todo caso está enfocada a las atribuciones y facultades que se otorgan a dichos órganos, según se comenta en párrafos posteriores.

1 El investigador Pedro Salazar Ugarte nos informa lo siguiente: “Hasta diciembre de 2013 la palabra “autónomo” o “autónoma” aparecía 12 veces en el texto constitucional y servía para definir la naturaleza jurídica del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, del Banco Central (Bancomex), de la Comisión Federal de Competencia Económica, del Instituto Federal de Telecomunicaciones y del Instituto Federal Electoral”, contenido en el artículo “Las demasiadas autonomías”, publicado en la revista nexos, número 434, México, 2014, p.47.

2 El mismo autor precisa lo siguiente: “Este mismo mes se discutía una nueva reforma constitucional mediante la cual se crearían otros dos organismos con autonomía constitucional (Consejo General para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Fiscalía General de la República y Persecución del Delito). Así que además de los tres poderes tradicionales y tan solo en el ámbito nacional se cuentan 10 órganos constitucionalmente autónomos”. Loc. Cit.

Genera preocupación el planteamiento relativo a si algunos principios básicos de la Administración Pública han sido trastocados por la proliferación de los órganos autónomos, según se revisa en el apartado siguiente y, asimismo, si se han disminuido o no facultades de la propia estructura de gobierno, empezando por el titular del Ejecutivo Federal.

II.1.- ALGUNOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS.

Destaca la creación de diversos órganos autónomos derivados de las recientes reformas constitucionales acordadas en el “Pacto por México”, entre ellos el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, del Banco Central (Bancomex), de la Comisión Federal de Competencia Económica, del Instituto Federal de Telecomunicaciones y del Instituto Nacional de Elecciones, relacionados con las reformas en materia electoral, educativa, en materia de telecomunicaciones, entre otras.

II.2.- INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS.

Según las nuevas reformas constitucionales, para la designación de quienes habrán de llevar a cabo las tareas de los nuevos órganos autónomos intervienen preponderantemente el titular del Ejecutivo Federal, quien tiene a su cargo las propuestas, así como el Senado de la República, a quien corresponde designar de entre los candidatos que aparezcan en las propuestas.

Esto nos lleva a recordar que con motivo de la reforma constitucional de 1994 relativa a la reforma integral del Poder Judicial de la

Federación, se habló del inicio de una etapa de “judicialización de la política”, lo cual se ajustaba a la realidad, pues efectivamente el legislador permanente otorgó facultades al Poder Judicial de la Federación para resolver conflictos surgidos entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre los poderes federales y locales.

Esto se instrumentó mediante el fortalecimiento y creación de formas de control constitucional, entre ellas la acción de constitucionalidad y las controversias constitucionales. De esta manera, el Poder Judicial de la Federación mediante las sentencias correspondientes resolvió conflictos entre los poderes políticos, por falta de diálogo y negociación entre éstos, por lo que ejerció facultades constitucionales producto de procesos legislativos, y no estaba actuando de oficio.

Se trata entonces de una judicialización de la política constitucional e institucional, por lo que no ha lugar a expresar peyorativamente que se generó un proceso de “judicialización de la política”, por excesos del propio Poder Judicial.

Llama la atención que los procedimientos y mecanismos de designación de los integrantes de los nuevos órganos autónomos, cuenten en su mayoría con la intervención del Presidente de la República y del Senado, como instancias de propuesta y de designación, respectivamente.

Lo anterior debido a que el exceso de intervención de poderes políticos en la integración de órganos que habrán de resolver cuestiones de justicia administrativa, puede dar lugar a la denominada “politización de la justicia”, que no es otra cosa sino la injerencia desbordada de los poderes políticos en los órganos de impartición de justicia o de resolución de conflictos, en cualquier materia.

Por supuesto que habrá que esperar el accionar de estos nuevos órganos, para aquilatar el grado de autonomía que sostengan sus integrantes no obstante el mecanismo de designación descrito.

II.3.- RELEVANCIA DE ALGUNAS FUNCIONES A REALIZAR POR LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagraba algunos principios, considerados como logros del pueblo mexicano, producto del devenir histórico y valladares que impidieran regresar a etapas ya superadas.

Uno de estos principios es el de “*No reelección*”, que habría de convertirse en base ideológica de la democracia en nuestro país; en efecto, el pronunciamiento de Porfirio Díaz, en ese sentido fue retomado por los antirreleccionistas encabezado por Francisco I. Madero y fue el argumento principal para derrocar al oaxaqueño.

Entre otras razones, la reelección se había erradicado en razón de que se buscaba evitar la amarga experiencia de quienes pretendían perpetuarse en el ejercicio del poder público, y también impedir la irritación de determinados sectores que se tradujo en asonadas y motines sobre todo durante la primera mitad del siglo XIX.

Hoy no existe más ese principio de manera absoluta en la legislación mexicana, pues legisladores y presidentes municipales tendrán la oportunidad de reelegirse hasta más de una ocasión, según sea el caso.

Y aquí cabe también preguntarse si es válido que un integrante del Poder Legislativo, genere ordenamientos cuya ejecución se llevará a cabo hasta varios años después, incluso una vez que

ese legislador ha terminado su periodo de ejercicio constitucional; es decir, si se puede legislar a futuro, ya que considero que de aceptarse esto, las siguientes legislaturas se verían impedidas para resolver de manera inmediata cuestiones que se generaran en el contexto de su desempeño como legislador, o en su caso, que su tarea se enfocara a estar dejando sin efectos lo que el anterior legislador creó para el futuro.

Otra de las facultades que habrán de ejercer los órganos autónomos, en particular en el área de telecomunicaciones, es la posibilidad de que un nuevo cuerpo colegiado bajo la modalidad del Instituto Federal de Telecomunicaciones, tenga la facultad de otorgar concesiones en materia de radio y televisión, atribución que hasta antes de la reforma era facultad exclusiva del Ejecutivo Federal.³

El planteamiento de fondo radica en que hay una modificación respecto de las definiciones y contenidos constitucionales de las denominadas “áreas prioritarias” y “áreas estratégicas”; particularmente en el caso de radio y televisión genera preocupación el hecho de que existen empresas que tienen el carácter de “preponderantes” (así las denomina la nueva legislación), y que han hecho patente su capacidad de cabildeo con motivo de reformas constitucionales y legales que se han intentado en estas áreas, y que también se han

3 El autor Salazar Ugarte precisa: “Lo cierto es que la mayoría de estos órganos gestionan tareas que antes realizaba el Poder Ejecutivo. Ello supone una disminución en las facultades a cargo del presidente de la República pero nada garantiza que ese debilitamiento del gobierno se traduzca en un fortalecimiento del Estado...Para colmo algunos de estos órganos operan sin leyes secundarias o con legislaciones desactualizadas lo que supone una desarticulación también en el plano legislativo. Una constelación de autonomías sin sistema constitucional...” Loc. Cit.

manifestado en la promoción, se dice, de algunos legisladores afines a sus intereses.

Este es el cuestionamiento primordial de este ensayo: estamos ante una nueva modalidad de administración pública federal, y nos queda la duda si la ruta de los órganos autónomos es la más adecuada y conveniente para la actualidad de nuestro país.

II.4.- ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE DEBEN REVISARSE A LA LUZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Entre los conceptos básicos sujetos a revisión con motivo de las reformas constitucionales que nos ocupan, destacan el de *“interés público”*, así como el de *“orden público”*.

El referente obligado de la administración pública lo constituye el interés público o interés general del Estado; algunos autores ponen a la par el interés de los ciudadanos, esto obedece a la etapa de evolución del Derecho Administrativo que corresponda.

Se hace hincapié en el concepto que se comparte por parte de la doctrina de interés público o interés general.

Desde mediados del siglo XIX, en sus *“Lecciones de Derecho Administrativo”*, don Teodosio Lares expresaba estas ideas de la manera siguiente:

“El derecho administrativo, así considerado, es la ciencia de la acción y competencia del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los Tribunales Administrativos, en relación con los derechos

e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado”.⁴

En algunos casos, los fines del Derecho Administrativo y Administración Pública, se han expresado específicamente y en algunos otros, se contiene en las propias definiciones o conceptos.

En este sentido, el autor Acosta Romero, al emitir su concepto sobre administración pública expresa:

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), 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 y d) procedimientos técnicos”.⁵

Otros autores⁶ no contemplan expresamente al “interés público” en sus conceptos, sin embargo, se deduce que la actividad administrativa del Estado, no puede tener otra finalidad sino el logro

⁴ Lares, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. México, UNAM, 1978, (versión facsimilar, p.2)

⁵ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Ed, Porrúa, 1990, p.108.

⁶ Es el caso del Doctor Jorge Fernández Ruiz, quien enseña que “...el derecho administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado con los particulares”. De esta definición se deduce que todo lo expresado no se puede tener otra finalidad sino el interés público mismo, pues el actuar institucional y el de éste con los particulares habrá de tener siempre el principio rector del interés general. Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública. México. Ed. Porrúa, 2006, p.p. 160 y 161.

y mantenimiento del orden público.

La cuestión primordial consiste en determinar los alcances de lo que habremos de entender como “interés público”, para complementar nuestro planteamiento en el sentido de que éste es precisamente la teleología de la actividad administrativa del Estado.

Para tal efecto, señalaremos que todo interés particular o de grupo se debe sujetar a la preeminencia del interés general o público, ya que éste, a su vez, lo que busca es preservar el orden público.

Por éste último, habremos de considerar el siguiente concepto:

“Orden público...es el conjunto de reglas e instituciones que se encuentran establecidas en los cuerpos legales con la finalidad de lograr una adecuada convivencia en una comunidad, llámese país, nación o estado...”⁷

El cuestionamiento que se formula en este ensayo es si el bloque de reformas constitucionales que se comentan, continúan observando como principios rectores al interés general o al orden público.

Se debe tener presente que diversos ordenamientos secundarios que regulan las materias a las cuales se refieren las reformas constitucionales, precisan en su primer numeral que sus disposiciones son de orden público y de interés general, de ahí su observancia obligatoria.

En relación con estas reformas constitucionales, existen todo tipo de opiniones, al grado de que algunos medios impresos han

⁷ Gómez Terán, Xitlali. EL Concepto de orden público, contenido en la revista Res Pública. Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, México, 2005, p.69.

publicado números especiales para este tema. ⁸

8 La revista *nexos* dedicó el número 434, correspondiente al mes de febrero de 2014 al análisis de las reformas constitucionales. En dicho ejemplar, en la página 40, explica las razones para su proceder y sintetiza el contenido de las multicitadas reformas en los términos siguientes:

México tiene una nueva Constitución sin haberlo declarado. Los cambios de 2013 piezas clave del contrato social. Fueron cambios no sólo del tejido legal, sino también de reglas que contravienen largos hábitos, viejas costumbres. Las reformas de 2013 asaltaron dos tabúes que parecían inmovibles: el de la no reelección y el del monopolio energético. Establecieron un antes y un después en materia de competencia económica y de telecomunicaciones, en ambos casos contra prácticas monopólicas en sectores clave de la economía del país, especialistas en pactos y dominancias monopólicas. Fue llevado a rango constitucional el principio de la evaluación educativa, también un antes y un después en el sistema de enseñanza federal, preso del clientelismo sindical, la opacidad docente y la corrupción administrativa. En desafío a la tradición

federalista del país, se crearon un código penal único para toda la República y un instituto nacional de organización de elecciones. Se devolvió al gobierno federal el manejo del personal educativo en materia de pago de nóminas y negociaciones salariales. Las imperfecciones y traslapes de tantos cambios se irán advirtiendo en un camino largo de ajustes, litigios de derechos encontrados y controversias constitucionales. Es imposible saber cómo funcionará el país bajo las nuevas reglas, cuál país real emergerá de su ejercicio. Lo cierto es que tenemos un nuevo código y un nuevo espíritu constituyente. Lo que no tenemos es una nueva cultura constitucional. Dedicamos este número de *nexos* a explorar algunos de los rangos de esa cultura y del larguísimo texto que ha dado a luz a casi cien años de existencia unas 60 mil palabras de las 22 mil originales. La debilidad mayor de nuestra Constitución es que no está hecha en lo fundamental para cumplirse, no tiene el peso de una norma que obliga, sino el aire nebuloso de un proyecto que ciudadanos y gobierno han de ir cumpliendo poco a poco, según lo permita el futuro. El texto resultante no puede sino ser una rareza: mezcla de necesidades políticas inmediatas y de sueños nacionales incumplibles. Lo primero explica que la hayan reformado más de 500 veces, lo

III.- CONCLUSIONES.

El Pacto por México es políticamente vinculante.

Este acuerdo entre las tres principales fuerzas políticas del país y el titular del Ejecutivo Federal dio origen a las recientes reformas constitucionales y las legales que deriven de éstas.

Estas reformas constitucionales implican cambios en la estructura orgánica del país.

Ha surgido una nueva administración pública federal en México, con la proliferación de órganos constitucionales autónomos.

Facultades constitucionales que eran exclusivas del titular del Poder Ejecutivo Federal, con motivo de las reformas constitucionales, ahora corresponde a órganos autónomos; conviene revisar su procedencia.

Es cuestionable que las reformas constitucionales recientes hayan mantenido inalterables principios como interés general o público, en aras de mantener el orden público.

Existen severos cuestionamientos a las reformas constitucionales por modificar principios rectores del Estado Mexicano, como el de no reelección y el facultades exclusivas del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Debe otorgarse el tiempo necesario para que los nuevos organismos autónomos entren en funciones y así poder apreciar la eficacia de las

segundo que nadie se anime a decir que no es la misma. Tenemos la Constitución más vieja y menos parecida a su texto original de la América Latina. Los textos que siguen pasan lista a los defectos mayores de nuestra Constitución: obesidad, dislexia, irresponsabilidad presupuestal, inobservancia tolerada, consecuencias todas de una cultura jurídica proclive a la solemnidad verbal, la sensiblería histórica, el formalismo vacío, el oportunismo político y el cinismo judicial.

reformas constitucionales.

IV.- BIBLIOGRAFÍA.

CARPIZO JORGE, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980.

_____ La Constitución Mexicana de 1917, México, UNAM, 1982.

_____ El Presidencialismo Mexicano, México, Siglo Veintiuno, Editores, 1979.-

CARRILLO PRIETO Ignacio, La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano, 1812-1824, México, UNAM, 1981.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, México, Porrúa-UNAM, 1999.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Poder Legislativo, México, Porrúa-UNAM, 2004.

GONZÁLEZ María del Refugio, et al, INTRODUCCIÓN AL DERECHO MEXICANO, México, UNAM, 1983.

CARRÉ de Malberg, Teoría General del Estado, México, Facultad de Derecho/UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1998.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaria de Gobernación, Marzo 1995.

_____, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación. 2012.

_____, México,
Porrúa-UNAM, 2004.

_____, México,
Instituto Electoral del Estado de Jalisco, 2007.

V.- HEMEROGRAFÍA.

Revista *nexos*, número 434, febrero de 2014.