

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SURGIMIENTO DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS *

EDUARDO DACASA LÓPEZ**

Resumen

En el presente trabajo efectuamos un somero análisis de los Organismos Constitucionales Autónomos como una figura administrativa de reciente creación que se ha presentado en la administración pública, iniciamos el mismo señalando la disminución de las competencias del Poder Ejecutivo en materia administrativa, para continuar con un somero estudio de la estructura y el desarrollo histórico de la administración pública en nuestro país, concluyendo con el análisis de la conformación y regulación de esta figura en nuestro sistema jurídico.

Abstract

In the present work we carry out a simple analysis of the Autonomous Constitutional Bodies as an administrative figure of recent creation that has been presented in the public administration, we begin the same pointing out the decrease of the competences of the executive power in administrative matters, to continue with a shallow study of the structure and the historical development of the public administration in our country, concluding with the analysis of the conformation and regulation of this figure in our system Legal.

* Fecha de recepción: mayo, 2019. Aceptado para su publicación: junio, 2019.

** Doctor en Derecho por la Universidad Marista. Catedrático en la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (México). Correo electrónico: eduardodacasa@yahoo.es

Palabras clave:

Administración Pública, Autonomía, Centralización, Competencias, Descentralización, Desconcentración, Facultades, Presidencialismo, Reforma Constitucional.

Keywords:

Public Administration, Autonomy, Centralization, Competences, Decentralization, Deconcentration, Faculties, Presidentialism, Constitutional Reform.

I. Presidencialismo Demediado

Durante el transcurso del primer centenario de nuestra Constitución política el Estado mexicano ha sufrido múltiples transformaciones desde su proyecto original, las cuales, como nos apunta el Dr. Salazar Ugarte, responden a factores de muy diversa índole, como los que resultan de estrategias políticas, necesidades burocráticas, desafíos sociales e incluso concepciones del propio Estado.

A lo anterior podemos añadir las grandes problemáticas sociales que se han traducido en transformaciones políticas, las que aunadas a las circunstancias y exigencias económicas que las relaciones de nuestro país en el cambiante contexto internacional presentan, han generado, todas ellas, modificaciones que repercutieron directamente tanto en las facultades como en la propia institución del Ejecutivo.

Contrario al enorme poder del Ejecutivo que históricamente ha sido un rasgo característico de nuestro sistema político, en la actualidad dicho poder se ha disminuido y se ha transformado profundamente siguiendo principalmente dos vías:

- a) Los cambios políticos e institucionales que han mermado las facultades metaconstitucionales del presidente; y
- b) Las reformas que sustrajeron de la esfera del Ejecutivo poder en áreas estratégicas y medulares.

Así, el Dr. Salazar en las conclusiones de su obra señala: *México no ha avanzado hacía un régimen parlamentario, pero sí ha dejado en el camino al presidencialismo con poderes metaconstitucionales y constitucio-*

*nales que durante un buen tramo del siglo XX lo convirtieron en un ejemplo de régimen presidencialista.*¹

Debemos partir del hecho incuestionable de que el orden normativo de cualquier comunidad política es *per-natura* necesariamente mutable, debiendo adaptarse constantemente a las demandas y a las variadas circunstancias que la realidad de la vida social de sus destinatarios exige, condición que se ha presentado reiteradamente en nuestro orden constitucional.²

Sin embargo, y a pesar de sus numerosas reformas, el exministro José Ramón Cossío Díaz apunta que podemos considerar tres grandes ciclos en los que pudiéramos agruparlas:

- a) Un primer ciclo que se denomina político-electoral que se inicia principalmente a partir de la reforma electoral de 1977, mismo que se ha mantenido hasta la fecha.
- b) Un segundo ciclo que se refiere a cuestiones de carácter Federal que se presenta principalmente a partir de los años setenta y que implica una constante centralización de las funciones en las autoridades Federales y la asignación de funciones a las municipales, en detrimento de las entidades federativas.
- c) Un tercer ciclo relativo a los Derechos Humanos, al reformarse el Artículo 1 constitucional ampliando la materia a los contenidos de la Constitución y a cualquiera de los Tratados internacionales celebrados por México, permeando a las normas de nuestro sistema jurídico, no sólo desde su jerarquía, sino al definir concretamente el contenido material de aquellos delimitándolo.

Al considerar la evolución de nuestra norma constitucional, resulta inevitable en este punto referirnos a la evolución de la Administración Pública que es sin duda la parte del gobierno que guarda una relación más directa con los gobernados, y atendiendo a ello, es también aquella que presenta mayores cambios frente a las problemáticas que se suceden, dichas modificaciones responden a una gran variedad de factores de diversa naturaleza, culturales, políticos, sociales, etcétera, sin embargo, en la actualidad debemos señalar como factores determinantes:

¹ Salazar Ugarte, Pedro, *El poder Ejecutivo en la constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de las autonomías*, p. 159.

² A la fecha en que se escribe este artículo, se han presentado según el diario *El Economista*: 486 reformas que representan el 70% del texto original, en "¿Cuánto se ha cambiado la Constitución de 1917?", *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/cuanto-ha-cambiado-la...> Consultado el 8 de abril del 2019.

- a) El aspecto político: con la implementación de un sistema democrático que plantea nuevas formas de distribución y ejercicio del poder con una mayor participación ciudadana.
- b) El aspecto económico: como un elemento fundamental en la estructura y composición del propio Estado, se presenta como una condicionante y generador de dichos cambios buscando efficientar la funcionalidad y operatividad de la administración.

II. Administración pública

Atendiendo a la teoría clásica de la división de poderes del Estado, estos se estructuran en poder Ejecutivo, poder Legislativo y poder Judicial, en este orden de ideas, la administración pública se traduce en el conjunto de órganos jerárquicamente estructurados dentro de la esfera del poder Ejecutivo y que de conformidad con lo señalado por los maestros Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza:

...se conceptualiza a la Administración Pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos

...Para los seguidores del criterio subjetivo, la Administración Pública consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, por lo cual quedan fuera de tal concepto los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial que realizan funciones administrativas.³

Para el maestro Gabino Fraga la satisfacción de los intereses colectivos se realiza por parte del Estado mediante una organización especial que constituye la Administración Pública, por la cual debemos entender:

...desde un punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde un punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.⁴

³ Delgadillo Gutiérrez, Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, p. 85.

⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, p. 119.

De acuerdo con el maestro Fernández Ruíz citado por el Dr. Zeind, son principios que debe guardar la administración pública:

- a) Legalidad.
- b) Celeridad.
- c) Transparencia.
- d) Seguridad jurídica.

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 40 de nuestra norma suprema el Estado se encuentra estructurado en tres poderes, sin embargo, el funcionamiento de la organización estatal implica que estos asuman diferentes estructuras de conformidad con los fines y necesidades de cada uno de ellos, de esta manera, y atendiendo a lo concerniente a la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, podemos señalar que tradicionalmente se consideran tres formas de organización:

- a) Centralizada: que presupone la agrupación de los diversos órganos que la componen bajo una estructura jerarquizada alrededor de un centro de dirección.
- b) Descentralizada: que implica la creación por ley o decreto de entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, para la realización de actividades prioritarias o estratégicas o la realización de un servicio público.
- c) Desconcentrada: en esta estructura entendemos que la autoridad central, por medio de una ley, trasfiere de forma permanente determinadas funciones al órgano que se cree para estos efectos.

Por la importancia que para analizar la figura de los Organismos Constitucionales Autónomos representa la estructura de la administración pública, consideramos oportuno profundizar en estas figuras.

Para el maestro Martínez Morales *la centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo un mando unificado y directo del titular de la administración pública.*⁵

Por su parte los maestros Delgadillo y Lucero al tratar la centralización administrativa nos señalan que:

Esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden

⁵ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo. 1er Curso*, p. 46.

determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.⁶

En el mismo orden, la desconcentración administrativa es conforme apunta Martínez Morales un modo de estructurar el poder y la competencia de los subordinados para el despacho de asuntos en su dependencia con el jefe del poder ejecutivo.

Podemos hablar de dos clases de desconcentración:

- a) Política: en referencia a las atribuciones de cada nivel de organización del Estado (Federal, Estatal, Municipal).
- b) Administrativa: los entes públicos que gozan de cierta autonomía técnica y funcional, pero dependen jerárquicamente de un órgano centralizado.

Para los maestros Delgadillo y Lucero la desconcentración administrativa implica que: *el ente central, en base a una ley, ha transferido de forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente... la desconcentración es simplemente un procedimiento a efectos de agilizar la actividad de la administración central.*⁷

Las características de ésta:

- a) Existe transferencia permanente de facultades de decisión y mando a órganos inferiores.
- b) Dentro del órgano central funciona otro órgano con cierta libertad técnica y/o administrativa.
- c) El titular del órgano desconcentrado depende directamente del órgano central.
- d) El órgano carece de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por lo que respecta a la descentralización el maestro Martínez Morales apunta que: *en la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley ha denominado administración pública paraestatal; esta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, entes autónomos, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.*⁸

⁶ Delgadillo y Lucero, *Op. cit.*, p. 87.

⁷ *Ibidem*, p. 90.

⁸ Martínez Morales, *Op. cit.*, p. 100.

Los maestros Delgadillo y Lucero la definen como *la creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización*.⁹

Son características de la descentralización:

- a) Creación de un ente por ley o decreto del ejecutivo.
- b) Otorgamiento de personalidad jurídica propia.
- c) Otorgamiento de un patrimonio propio.
- d) Realización de actividades estratégicas o prioritarias, prestación de servicios públicos, etcétera.
- e) Control por parte de la administración centralizada.

En este sentido, la creación de los Organismos Constitucionales Autónomos implica una transformación en la esfera de la administración pública, pues, dichos órganos son creados constitucionalmente atribuyéndole facultades y funciones específicos que les competen con independencia de cualquier otro órgano, no quedando ligados jerárquica ni estructuralmente a la administración, actuando en coordinación con ésta, siendo incluso, en algunos casos, sujetos de la actividad de aquellos, en cierta medida, como una nueva forma de estructura administrativa.

Siguiendo el planteamiento realizado anteriormente de la necesidad que se presenta a la administración de encontrarse en constante transformación y adaptación para encontrarse en posibilidades de cubrir sus objetivos, la evolución de nuestro ordenamiento redimensiona los principios de funcionamiento de ésta. En este sentido, el maestro Zeind apunta que conforme a los postulados que los doctrinólogos neoliberales Mises y Hayek son principios para el funcionamiento de la administración pública:

- a) La administración pública debe de ser garante de la protección de aspectos como la vida, la libertad y la propiedad privada.
- b) La acción de la administración pública debe ser apegada a las normas.
- c) Los derechos fundamentales son contrapesos que limitan los afanes expansionistas de la administración pública.

⁹ Delgadillo Y Lucero, *Op. cit.*, p. 88.

- d) La administración pública necesita de un cuerpo de normas que delimite su actuación.
- e) La acción administrativa debe ser sometida a un control judicial a partir de la creación de tribunales administrativos independientes.

III. Desarrollo histórico de la administración pública en nuestro país

Partimos de considerar que la existencia de cualquier tipo de Estado implica, ineludiblemente, la presencia de un conjunto de personas u órganos que realizan funciones de carácter administrativo que son necesarias para atender los requerimientos del grupo social que lo integra.

En este sentido, durante el desarrollo de la historia de nuestro país la función administrativa ha presentado una constante y necesaria evolución, así, como nos apunta el maestro Alejandro Carrillo Castro citado por Zeind, durante el período colonial la administración se centraba en las denominadas “cuatro causas” que se traducían en la actividad de los gobiernos virreinales:

- a) Gobierno interno.
- b) La defensa frente al exterior.
- c) El cobro de impuestos.
- d) El ejercicio del Patronato del Rey.

Si bien ya desde la promulgación del Plan de Iguala y la posterior promulgación de la Constitución de 1824 se hace referencia a una estructura administrativa y de gobierno; el accidentado nacimiento y transcurso del s. XIX en nuestro país podemos resumirlo en una constante lucha ideológica entre dos corrientes de pensamiento irreconciliables, los conservadores y los liberales, lo que aunado a las intervenciones e invasiones extranjeras y los conflictos internos, se tradujo en décadas de inestabilidad y poco desarrollo económico, social y político.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 y la posterior consolidación del Estado mexicano se comienza a estructurar la existencia de un aparato administrativo, mismo que alcanzó su mayor desarrollo con el crecimiento y estabilidad económica logrado durante el gobierno de Porfirio

Díaz, quedando en 1905 constituida por ocho dependencias, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Justicia, la Secretaría de Instrucción Pública, la Secretaría de Fomento, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, y la Secretaría de Guerra y Marina.

Con la lucha revolucionaria se pone fin a la paz porfiriana y se fincan las bases para el posterior desarrollo del país, siendo que la Constitución de 1917 es la que mayor tiempo de vigencia ha tenido en nuestro sistema jurídico, y si bien, ha sido objeto de múltiples reformas que desde un punto de vista cualitativo la hacen muy diferente al texto original, dichas reformas han respondido a necesidades más de tipo políticas y económicas que a enfrentamientos entre posturas ideológicas opuestas como acaeció durante el siglo XIX.

En lo referente a la administración pública, como nos apunta Zeind, la Constitución asumió el criterio de dejar abierto el número de dependencias que la conforman, siendo además un rasgo novedoso la incorporación de la figura de los Departamentos administrativos con peculiaridades que los diferencian de las secretarías, como lo son una normatividad interna menor a la de aquellos y la no obligatoriedad para sus titulares de rendir cuenta al Congreso sobre el estado de sus respectivos ramos.

Durante el gobierno de José López Portillo y Pacheco se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (que sería la octava ley sobre la materia), misma que tuvo por objeto establecer grandes reformas en la estructura de la administración y contemplaba la existencia de 18 Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Las características principales de dicha ley son:

- a) Se hace distinción entre la administración pública centralizada, descentralizada y paraestatal.
- b) Se incorpora la figura de los órganos desconcentrados, que se encuentran jerárquicamente subordinados a las Secretarías y Departamentos y que buscaban la atención más eficiente y eficaz en el despacho de los asuntos.
- c) Se determina que los secretarios, jefes de departamento, y directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, tendrían que rendir cuentas de sus respectivos ramos al Congreso de la Unión.

Fue durante esa época que la administración alcanzó sus mayores dimensiones, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se inicia

la instauración de las políticas neoliberales, con la conducente disminución drástica del aparato administrativo mediante la desincorporación, y en muchos casos, la liquidación de múltiples empresas públicas bajo el esquema de las políticas de adelgazamiento del Estado, mismas que se continuaron y profundizaron principalmente durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari y los posteriores gobiernos panistas.

Como señalan diversos autores nuestra norma constitucional es considerada como un antecedente del denominado Estado-bienestar, atendiendo a las múltiples disposiciones de carácter social que contiene e imponen al Estado la obligación de garantizar el ejercicio de dichos derechos, y, por ende, orientan la actividad administrativa del mismo.

De forma general las disposiciones se contienen en:

- a) Artículo 2, que trata sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- b) Artículo 3, que consagra la libertad y la gratuidad de la educación pública.
- c) Artículo 4, que contiene diversas disposiciones relativas a la igualdad del hombre y la mujer, el derecho a una alimentación suficiente, a la salud, a gozar de un ambiente sano, el derecho al agua, el derecho a una vivienda digna, el interés superior de la niñez, el derecho a disfrutar de los servicios que preste el Estado, el ejercicio de los derechos culturales, y el derecho a la cultura física y el deporte.
- d) El Artículo 27, que establece la propiedad originaria de la Nación sobre el territorio nacional y a la facultad del Estado para determinar las modalidades a la propiedad en atención al interés público, consagrando la existencia de la propiedad pública, privada y social.
- e) El Artículo 28, que consagra la prohibición de la existencia de monopolios y prácticas monopólicas.
- f) El Artículo 123 apartados A y B, que regula el derecho al trabajo, estableciendo los derechos mínimos de los trabajadores ordinarios y al servicio del Estado.

Paralelamente a los derechos sociales que hemos señalado, en el aspecto económico el numeral 26 de la Constitución consagra la rectoría económica del Estado como un elemento definitorio de su actividad, y que repercutirá necesariamente en la función administrativa y su estructura.

El desarrollo económico posterior a la inestabilidad política y social que se generó con la Revolución y durante las décadas posteriores, principalmente a partir de la década de los años cuarenta del siglo pasado, se fundamentó en una política de desarrollo autosostenible, con una fuerte protección al desarrollo de la economía nacional limitando la participación del capital exterior en busca de incentivar la industria nacional, marcado por una importante participación pública como agente económico; políticas que se continuaron hasta los gobiernos populistas de Echavarría y López Portillo en que se presenta una de las más profundas crisis económicas de nuestro país.

Es partir de 1982 durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado en que la política económica nacional asume la adopción de los principios económicos neoliberales y se plantea una serie de decisiones en torno a la reforma del Estado fundamentalmente mediante reformas sobre la descentralización, la desregulación y la desincorporación de entidades públicas, disminuyendo la participación del Estado como agente económico al aperturar a la participación de la iniciativa privada en áreas reservadas al Estado, aunado a reformas en materia fiscal, monetaria, comercial y laboral.

Es un lugar común referirse constantemente a las profundas transformaciones que la adopción de los principios y políticas neoliberales han representado para el desarrollo de la estructura y operatividad del Estado mexicano, sin embargo, consideramos que resulta interesante para efectos del presente trabajo, realizar un somero apunte de las modificaciones y reformas que se han presentado en los ámbitos político, económico y en lo referente a la estructura administrativa.

Lo anterior es relevante para nuestro estudio, porque, en concordancia con lo que apunta Zeind al referirse a los Órganos Constitucionales autónomos *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.*¹⁰

En este sentido, y sin presuponer incidencias de cualquier otro orden, es innegable que nuestro país al encontrarse en el contexto de un mundo económica y políticamente globalizado e interdependiente, las necesidades que esa realidad nos presenta como país, exigen que adaptemos nuestras estructuras y ordenamientos para adecuarnos a la consecución de aquellas, y lograr así el desarrollo y proyección de nuestro país en el contexto de la economía global.

¹⁰ Zeind, Marco Antonio, *Organismos Constitucionales autónomos*, p. 195.

Para efectos del presente trabajo, nos permitimos realizar una síntesis del desarrollo de la administración pública en nuestro país, por considerar que resulta muy ilustrativa para entender las bases que la conforman en la actualidad, tomando como base el atinado análisis que sobre la materia nos presenta nuestro autor, lo revisaremos de forma cronológica, lo cual nos permite dimensionar su desarrollo.

A) Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

Las reformas realizadas por De la Madrid en el plano constitucional al establecer el denominado Capítulo Económico de la Constitución que comprende los Artículos 25, 26, 27, 28 y 131 de ésta y de la administración pública, buscaron principalmente lograr la desregularización y la descentralización administrativa del poder del Estado, dando prioridad a la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas y municipios propiciando el desarrollo nacional atendiendo a un proceso programático y presupuestal.

Como resultado de las precarias condiciones económicas que se presentaban por el elevado importe de la deuda externa, el gobierno se vio obligado a firmar una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional en la que se comprometió a reformar la administración pública, reducir el déficit público, liberalizar el comercio y aperturar la economía.

Durante la gestión que tratamos se creó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

B) Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Durante el gobierno de Salinas se continuaron y profundizaron las reformas iniciadas por su predecesor, proponiendo una reforma del Estado basada en tres acuerdos nacionales en los siguientes ámbitos:

- i) Económico: para la recuperación y estabilidad económica.
- ii) Político: para la ampliación y consolidación de la vida democrática.
- iii) Social: para el mejoramiento productivo del bienestar social.

En el ámbito económico se implementan las siguientes medidas:

1. Reestructuración de la deuda externa y mejoramiento de las condiciones económicas.
2. Privatización de empresas públicas.

3. En materia monetaria se crea una nueva unidad monetaria denominada “nuevo peso” de forma temporal para volver a denominarse peso.
4. Se firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Por lo que respecta al ámbito de la administración pública:

1. Se crea el Programa Nacional de Solidaridad Económica (PRO-NASOL).
2. Creación de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.
3. Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.
4. Se crea el Instituto Federal Electoral al que con posterioridad se le otorgará autonomía.
5. Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
6. Creación de la Secretaría de Desarrollo Social y la supresión de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
7. Expedición de la Ley Federal de Competencia Económica.
8. Se otorga autonomía al Banco de México.
9. Se reestablecen relaciones con la Iglesia.

C) Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Su administración se distinguió, entre otras cosas, por un claro compromiso con la reconversión de nuestro sistema político y por ende de la administración pública, la mayor crisis económica de nuestra historia aunada a una mayor participación de la ciudadanía, obligaron al Estado a asumir políticas sobre transparencia y participación ciudadana.

En el ámbito económico se continuaron las políticas descentralizadoras de sus predecesores, sin embargo, esta administración se vio fuertemente afectada por la crisis económica y el colapso bancario que se produjo al inicio de ésta.

En el aspecto administrativo se produjeron los siguientes cambios:

1. Reforma al Poder Judicial de la Federación.
2. Reforma a las competencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de patrimonio de las entidades públicas.
3. Incremento de las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social.
4. Creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
5. Creación de la Secretaría de Energía.
6. Creación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social.
7. Creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativa.
8. Programa de Modernización de la Administración Pública (PRO-MAP).
9. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
10. Creación de la Comisión Federal de Competencia Telecomunicaciones (COFETEL).
11. Desaparición de la figura de los Departamentos Administrativos y la creación del Gobierno de la Ciudad de México.
12. Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y Acuerdos para la descentralización integral de los Servicios de Salud.
13. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.
14. Creación de la Policía Federal Preventiva.
15. Autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
16. Creación de la Secretaría de Seguridad Pública.

D) Vicente Fox Quezada (2000-2006)

Su sexenio se distinguirá por la incorporación de criterios de asimilación de la actividad administrativa con la actividad de la iniciativa privada, generándose una innovación gubernamental buscando eficientar su labor.

Igualmente se destacó por la realización de actos que generaron una descentralización de actos que generaron una descentralización mal entendida y que se tradujeron en que los gobernadores se convirtieran en un factor real de poder al descuidar los destinos de los recursos y la creación de la CONAGO que atomizó aún más el poder en detrimento del Ejecutivo.

En el contexto económico no se produjeron grandes transformaciones y se continuó con los programas de la anterior administración, se modificó el nombre del programa Oportunidades tratando de tres temas fundamentales: la pobreza, la educación y la salud.

Gran parte de las políticas se basaron en su propuesta de reforma fiscal que gravaba alimentos y bebidas, así como las reformas energética y laboral que no lograron prosperar. Por lo que corresponde al ámbito político-administrativo su gobierno no se distinguió por grandes reformas a la administración pública.

1. Promulgación de la Ley Federal de Transparencia a la Información Pública Gubernamental y la creación de la Instituto Federal de Acceso a la Información.
2. Reformas constitucionales en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
3. La instauración del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.
4. Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
5. Expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
6. Creación de la Secretaría de la Función Pública.
7. Reforma de la Ley General de Salud y la creación del Seguro Popular.
8. La expedición de la Ley General de Desarrollo Social.
9. Creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

E) Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

Su gobierno se vio afectado por la fuerte crisis de credibilidad que se generó posterior a su elección y por la marcada proyección de sus recursos económicos y humanos a la denominada Estrategia de Seguridad Nacional que resultó en detrimento de sus demás propuestas de gobierno, sin enfrentar las reformas estructurales que se presentaban como relevantes en áreas económicas muy específicas.

Por lo que corresponde al aspecto de la administración pública, durante su gobierno no se presentaron cambios de importancia en la estructura administrativa, dándose prioridad, como ya se apuntó, a las políticas contra el narcotráfico y el crimen organizado. Sin embargo, podemos señalar:

1. La toma de medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal.
2. Creación de la oficina de la Presidencia de la República.
3. La promulgación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
4. Decreto que amplía las Políticas de Austeridad y la Evaluación del Gasto Público.
5. Se otorga autonomía al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
6. Se acuerda el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal 2008-2012 (PEMG).
7. Se fortalece la Secretaría de Energía.
8. Se extingue Luz y Fuerza del Centro.

F) Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto tuvo verificativo uno de los actos más representativos y trascendentes de su administración, con el acuerdo de las principales fuerzas políticas del país el PRI, PAN, PRD y PVEM, el sector empresarial y los sectores sociales, el día 2 de diciembre del 2012 se signó en el Castillo de Chapultepec el denominado Pacto por México, el cual tiene por objetivo la reforma del Estado profundizando el proceso democrático con base en tres ejes rectores:

- i) Fortalecimiento del Estado.
- ii) Democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.

- iii) Participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.¹¹

En este pacto se acordaron cinco puntos como parte del mismo:

1. Sociedad y derechos.
2. Crecimiento económico, empleo y competitividad.
3. Seguridad y justicia.
4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
5. Gobernabilidad democrática.¹²

La administración de Peña Nieto implicó una serie de reformas constitucionales y legales que podemos entender como cambios trascendentes en la estructura del Estado mexicano y de la estructura administrativa, como parte de una reingeniería en materia administrativa, siendo como destaca el Dr. Zeind, reformas profundamente centralizadoras en lo político y descentralizadoras en lo político y descentralizadoras en el plano administrativo.

Por lo que respecta al ámbito económico los resultados obtenidos resultan decepcionantes en comparación a las expectativas que había generado la implementación de los cambios y reformas estructurales realizadas, las cuales sufrieron un sinnúmero de complicaciones en su instrumentación, al grado de que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico señaló como observaciones a un estudio de la economía mexicana de 2017 dos principales:

- i) Un incremento estable, pero con notorias desigualdades en la mayoría del país.
- ii) El repunte de la productividad responde a las reformas estructurales, sin embargo, muchos otros sectores presentan pronunciados rezagos por regulaciones inadecuadas y financiamiento insuficiente.

En lo tocante al ámbito político y de la administración estatal se lograron por la vía del consenso una importante serie de reformas que pudieran haberse considerado imposibles por su calado en el imaginario de la política mexicana al ser estandartes de los gobiernos posrevolucionarios.

¹¹ Pacto por México. Wikipedia enciclopedia libre. https://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_por_México. Consultado el 6 de abril del 2019.

¹² Texto completo "Pacto por México", en *Animal político*, Consultado el 6 de abril del 2019.

Se generaron una serie de profundas reformas estructurales en diversos ámbitos:

1. Reforma energética.
2. Reforma en materia de telecomunicaciones.
3. Reforma en competencia económica.
4. Reforma financiera.
5. Reforma hacendaria.
6. Reforma laboral.
7. Reforma educativa.
8. Reforma político-electoral.
9. Reforma en transparencia.
10. Creación del Sistema Nacional Anticorrupción.
11. Reforma urbana.
12. Creación de la Comisión Federal de Competencia Económica.
13. Creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
14. Creación del Instituto Nacional de Evaluación de la educación.¹³
15. Autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información y su posterior conversión en Instituto nacional de Acceso a la Información. Autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social. CONEVAL.
16. Autonomía de la Fiscalía General de la República.
17. Creación de la Secretaría de Cultura.
18. Reincorporación de la Secretaría de la Función Pública a la administración centraliza.

¹³ Como resultado de un enrarecido debate que se ha dado a nivel nacional a partir de la propuesta de gobierno de Andrés Manuel López Obrador para derogar la reforma educativa de su predecesor, el 25 de abril del 2019 se aprobó por el pleno de la Cámara de Diputados, con 371 votos a favor y 79 en contra, el dictamen por el que se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones de los Artículos 3, 31 y 73 constitucionales, abrogándose también la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, creándose el Sistema Nacional para la Mejora de la Educación, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de gestión. Se turnó al Senado, en Martínez Dunston, Sergio, Aprueban reforma educativa va al Senado, Consultado el 26 de abril del 2019.

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto la administración pública se encuentra integrada por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la secretaría de Energía, la Secretaría de Economía, la secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretará del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Cultura, Secretaría de Turismo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

IV. Órganos Constitucionales Autónomos

En cuanto a la regulación de materias propias de las leyes secundarias a nivel constitucional, partimos de considerar que, en cuanto al contenido de sus disposiciones y a la regulación particular que la misma realiza de alguna materia, podemos dividir las constituciones en dos grandes grupos:

1. Aquellas que limitan su contenido al establecimiento de principios (como la Constitución de los Estados Unidos de América).
2. Aquellas que además de establecer principios contienen normas de carácter orgánico (como el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Al tratar el tema de los Órganos Constitucionales Autónomos, debemos detenernos en considerar las posturas doctrinales que señalan la existencia de un nuevo equilibrio de poderes, al encontrarnos ante la presencia de un conjunto de órganos que no se encuentran en la esfera de la división clásica de poderes, alterándola, así el Dr. Roldán Xopa nos apunta que *la nueva organización del Estado no se da solamente con la presencia de un nuevo tipo de organismos públicos o con su pertenencia o separación de los poderes estatales tradicionales, hay un cambio en la forma de concebir la función pública.*¹⁴

¹⁴ Roldan Xopa, José, *La ordenación constitucional de la economía. Del estado regulador al estado Garante*, p. 184.

Nuestra norma constitucional conforme a la teoría clásica determina en su Artículo 41 que la soberanía reside originariamente en el pueblo, quien, conforme apunta el Artículo 49 la ejerce por medio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial constituidos para tales efectos.¹⁵

Los criterios de funcionalidad han cobrado relevancia en lo relativo a la medición de la actividad pública, en este orden, nuestro autor cita a John Ackerman Mill que se refiere a la especialización de la funcionalidad de aquella que pone en relieve tres cuestiones principales:

1. La debilidad de los políticos electos en un sistema democrático para atender cuestiones sobre el desempeño de la administración y el riesgo de desatender el diseño de las leyes.
2. La necesidad de contar con un capital humano que atienda las tareas del gobierno.
3. La necesidad de construir una división de poderes para un Estado burocrático aprovechando el conocimiento técnico y evitando el conservadurismo.

En el mismo orden de planteamientos el Dr. Zeind nos comenta que la creación y funcionamiento de estos organismos no es más que una reingeniería de la Administración Pública Centralizada, en la que se busca la descentralización del poder para cumplir con las exigencias políticas y económicas provenientes de instancias internacionales.

Sobre este particular, considero que si bien las exigencias en el entorno internacional han sido determinantes para la incorporación de varias figuras jurídicas en nuestro sistema, (por ejemplo el Ombudsman, en su tiempo el fideicomiso, etcétera); es igualmente innegable que la incorporación y empleo de esta figura en nuestro sistema jurídico responde en una gran medida a la propia naturaleza mutable de las funciones de la administración que la obligan a encontrarse en una constante evolución, estos cambios buscan dar solución a problemáticas concretas que por su propia complejidad y naturaleza requieren de órganos altamente calificados para

¹⁵ Artículo 41 CPEUM. *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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...*

Artículo 49 CPEUM. *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.

atenderlas, siendo un ejemplo claro el de ello la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones en sus respectivas materias.

Sin embargo, nuestro autor remarca que: *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 pudiere haber influencias externas que debilitaran el rigor técnico obligado para su correcto desempeño.*¹⁶

La creación de los Organismos Constitucionales Autónomos implica la especialización, participación e independencia en las funciones que éstas realizan, que se ha traducido en el señala de forma categórica que: *Los Órganos Constitucionales Autónomos representan un replanteamiento en la función operativa del Estado y, particularmente del Poder Ejecutivo.*¹⁷

Nuestro autor cita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determina las características de los Organismos Constitucionales Autónomos:

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) Mantener con otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- c) Cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Atienden a funciones primarias u originarias del Estado que requieren ser atendidas eficazmente.

Es de señalarse que los Organismos Constitucionales Autónomos existentes en nuestro sistema jurídico se encuentran regulados, como apuntamos anteriormente, a nivel constitucional en los artículos correspondientes a la denominada por la doctrina como parte dogmática de la Constitución y no en su parte orgánica, la que de conformidad con la teoría corresponde regular la estructura y ejercicio del poder del Estado mexicano y en la que, en todo caso, pareciera adecuada su incursión.

Las numerosas reformas a nuestro ordenamiento constitucional han sido motivo de reiterados debates, como nos apunta el maestro Salazar Aguayo, nuestro ordenamiento desde un punto de vista cuantitativo prácticamente no a variado, si bien, nuestra actual Constitución guarda muy pocas semejanzas con la de 1917 desde un punto de vista cualitativo.

¹⁶ Zeind, *Op. cit.*, p. 416.

¹⁷ Salazar, *Op. cit.*, p. 106.

En este mismo sentido, el maestro Zeind señala que nuestro texto constitucional es diferente al original, apuntando que se ha incurrido en el vicio de establecer a nivel constitucional cuestiones que bien pudieran haberse regulado en ordenamientos secundarios, lo cual ha generado que por el dinamismo que exigen las circunstancias imperantes en un momento determinado, se presente la necesidad de proceder a una reforma constitucional.

Sin embargo, si atendemos a las recientes corrientes que, como nos destacan los autores citados, plantean el derecho de las personas de contar con una adecuada administración como un Derecho Humano de los denominados de tercera generación, pudiésemos considerar que no alteran nuestro orden constitucional al encontrarse regulados en ese ámbito, sin embargo, a pesar de encontrarse consagrados en nuestra carta máxima, no se ha logrado darles una homogeneidad en su regulación, destacándose sus particularidades, incluso en contravención a lo establecido por la misma, pudiendo señalar de entre ellas:

1. La duración de los cargos es diferente.
2. Exceptuando al Instituto Nacional Electoral en que la elección de los miembros de sus órganos de dirección compete a la Cámara de Diputados, en los demás casos el Senado y el Ejecutivo tienen un rol fundamental en elaborar y aprobar las ternas.
3. Para la elección del presidente de los Órganos Constitucionales Autónomos no existe un modelo uniforme, pudiendo ser electos ya bien sea por sus pares, los legisladores o el ejecutivo.
4. Por lo que respecta a la facultad que establece el Artículo 74 fracción VIII de nuestra carta máxima, sobre el nombramiento de los órganos con autonomía reconocida que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación será facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, solamente cinco de las existentes cumplen con lo previsto.

Los Órganos Constitucionales Autónomos, como señala el maestro Zeind, son considerados doctrinariamente desde el siglo XIX por autores como Jellinek y Romano dentro de la estructura del derecho administrativo como un contrapeso al poder ejecutivo, si bien su existencia se comienza a materializar principalmente a partir de la segunda gran guerra. Siguiendo el planteamiento de John Ackerman Mill, su creación representa un enorme potencial robusteciendo el sistema de pesos y contrapesos facilitando y fortaleciendo la rendición de cuentas de los gobiernos.

Por su parte Filiberto Valentín Ugalde Calderón 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 alguno de ellos.*¹⁸

Son características definitorias de estos órganos para Zeid:

- a) Son configurados directamente por la Constitución.
- b) Su configuración resulta trascendente para el modelo de Estado.
- c) Participan en la dirección política del Estado.
- d) Están fuera de la estructura orgánica de poderes tradicional.

En nuestro orden constitucional se han creado 10 Órganos Constitucionales Autónomos:

1. Banco de México; Artículo 28 párrafo 6, CPEUM.
2. Comisión Federal de Competencia Económica; Artículo 28 párrafo 14, CPEUM.
3. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; Artículo 26 apartado C, CPEUM.
4. Comisión Nacional de Derechos Humanos; Artículo 102 apartado B párrafo 4, CPEUM.
5. Fiscalía General de la República; Artículo 102 apartado A, CPEUM.
6. Instituto Federal de Telecomunicaciones; Artículo 28 párrafo 15, CPEUM.
7. Instituto Nacional Electoral; Artículo 41 fracción V apartado A, CPEUM.
8. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Artículo 26 apartado B párrafo 2, CPEUM.
9. Instituto Nacional de Evaluación de la Educación; Artículo 3 fracción IX, CPEUM.
10. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Artículo 6, fracción VII apartado A, CPEUM.

¹⁸ Zeind. Op. cit. p. 171.

En este mismo orden, lo regulado en nuestra carta constitucional ha obligado a las demás entidades federativas a crear sus propios Órganos Constitucionales Autónomos en el ámbito de sus propias competencias, reformando sus ordenamientos en materias como derechos humanos, transparencia, procesos y procedimientos electorales.

V. Bibliografía

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección Textos jurídicos Universitarios, 4ª edición, México, Oxford, 2013.

DELGADILLO GUTIERREZ, Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 9ª edición, México, Porrúa, 2012.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 28ª edición, México, Porrúa, 1989.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo, 1er Curso*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 6ª edición, México, Oxford, 2012.

ROLDAN XOPA, José, *La ordenación constitucional de la economía. Del Estado Regulador al estado Garante*, Presentación de José Ramón Cossío Díaz, Política y derecho, Serie Constitución de 1917, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *El poder Ejecutivo en la constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de las autonomías*, Política y Derecho, Serie Constitución de 1917, Presentación de José Ramón Cossío Díaz, Fondo de Cultura Económica, México, 2017.

ZEID, José Antonio, *Organismos Constitucionales Autónomos*, México, Tirant lo blanch, 2018.

Información Electrónica

MARTÍNEZ DUNSTON, Sergio, *Aprueben reforma educativa va al Senado*, <https://almomento.mx/>.

“Pacto por México”, en *Animal político*, [https://www.animalpolitico.com/2012/los_cinco_acuerdos_del ...](https://www.animalpolitico.com/2012/los_cinco_acuerdos_del...)