

CAPÍTULO VIII

LA PRIMERA ALTERNANCIA POSREVOLUCIONARIA (2006-2010)

VICENTE FOX QUESADA
(10./XII/2000-30/XI/2006)

Al inicio de la administración del presidente Vicente Fox, la primera de la alternancia de partidos en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, los diputados del Partido Acción Nacional enviaron un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública para crear una nueva dependencia, la Secretaría de Seguridad Pública, así como para modificar el nombre y funciones de otras secretarías ya existentes. Sólo algunas de dichas propuestas fueron aceptadas por el Congreso de la Unión, no así la de cambiar la denominación de la Secretaría de Desarrollo Social por la de Desarrollo Humano. Por lo tanto no se pudo llevar al cabo una reestructuración integral del aparato administrativo del Ejecutivo Federal como algunos esperaban. Ya casi al final de su gestión, el presidente Fox promovió el cambio de nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública.

Creación de la Secretaría de Seguridad Pública, 2000

Poco antes de comenzar el mandato del presidente Fox, en septiembre de 2000, el Grupo Parlamentario del PAN remitió al Congreso de la

Unión un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de Seguridad Pública, y cambiar las atribuciones y el nombre de algunas secretarías preexistentes. Si bien el decreto fue promulgado el 30 de noviembre por el presidente Zedillo, la responsabilidad de ejercerlo correspondió al día siguiente al nuevo presidente de la República, Vicente Fox Quesada.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Administración Pública Federal es el *instrumento* del poder público que da *sustento material* a las instituciones políticas. Así, a cada etapa de la historia patria ha correspondido una *estructura orgánica* adecuada a las necesidades y demandas de la población y a las prioridades nacionales. En este sentido, la Administración Pública Federal debe responder a estos retos, estructurándose de tal manera que convierta las leyes y los presupuestos en políticas públicas que den sustento material y legitimidad social al Gobierno.

A partir del 2 de julio, el pueblo mexicano ha transitado de una etapa de su historia a otra, más democrática y más libre, en la que la única garantía de estabilidad y progreso es la gobernabilidad democrática sustentada en el Estado Constitucional de Derecho. En este contexto, resulta claro que la Administración Pública Federal debe responder al reto de adecuar su *estructura y funcionamiento* a las nuevas y urgentes demandas sociales.

Del buen *funcionamiento* de la administración pública depende, en buena medida, la consolidación del sistema democrático. Por ello, los suscritos legisladores planteamos al Congreso la posibilidad de *cambiar la estructura* de nuestra Administración Pública Federal.

El mandato emitido por los mexicanos en la pasada elección federal se dio en un entorno complejo, lleno de retos y oportunidades. Por un lado, *la brutal e injusta pobreza* de millones de mexicanos, *la destrucción del medio ambiente y la impunidad* contra la que clama el pueblo de México y por el otro, el fenómeno de la globalización, producto de los avances tecnológicos en la informática y las telecomunicaciones, así como las mutaciones en los procesos de creación de riqueza e intercambio comercial que generan una nueva sociedad global.

En este contexto, el nuevo Gobierno Federal tiene la enorme responsabilidad de convertir los retos en oportunidades y las oportunidades en beneficios sociales concretos. Para ello, cuenta esencialmente con las instituciones de la Administración Pública Federal.

Las instituciones son el espacio social en el que se deben procesar de manera pacífica los conflictos, las demandas y las aspiraciones sociales. Sin duda, las instituciones son el espacio legitimado para circular las ideas, los intereses y las demandas de todos los ciudadanos. Sin las instituciones, viviríamos en la anarquía y en la barbarie y la única salida de los conflictos sociales sería la violencia, que nos llevaría al embrutecimiento y la desintegración de la sociedad.

En esta lógica, es indispensable que las *instituciones de la Administración Pública Federal* sean lo suficientemente *flexibles y elásticas para adecuarse a los tiempos y a los cambios*.

México está viviendo un momento crucial de su historia. El anhelo democrático ha dado pasos cruciales para su institucionalización. Sin embargo, *las instituciones del Estado* no tienen una imagen óptima a los ojos de los ciudadanos y en algunos casos, han perdido legitimidad para resolver los conflictos, las demandas y las aspiraciones sociales.

Ante el sistema democrático al que ha accedido el pueblo de México, el gran reto del nuevo gobierno es evitar que el optimismo del pueblo se convierta en desesperanza.

En nuestro régimen constitucional, el Poder Ejecutivo es quien *administra* la mayor parte de los *recursos* del Estado. Es por ello que una parte muy importante de la responsabilidad de los cambios se encuentra bajo su cuidado directo. En este contexto, la Administración Pública Federal es el *gran instrumento* del Poder Ejecutivo de la Unión para implementar las medidas que produzcan los resultados que la sociedad está esperando.

En este sentido, si no ajustamos *la estructura* de la administración pública para que funcione *eficaz y eficientemente* a las condiciones que imponen los eventos mundiales y nacionales, corremos el riesgo de perder la batalla por *la seguridad pública, la justicia y el desarrollo*.

Sabemos, por otro lado, que la democracia se institucionaliza y se legitima cuando produce resultados al ciudadano común; cuando su actuación se refleja en el bienestar cotidiano del pueblo y en la igualdad frente a la ley.

Es menester decir a esta soberanía que la iniciativa que se presenta es parte de un *proceso integral de reestructuración de la Administración Pública Federal*, cuyo contenido va desde la propia reforma estructural, pasando por los procesos de calidad, la mejora en la atención al ciudadano, la reingeniería de procesos estratégicos y la evaluación y compensación de los resultados.

Se pretende un gobierno estratégico e inteligente, que actúe donde su capacidad de promoción y regulación genere justicia y progreso y que *no intervenga donde pueda entorpecer el desarrollo*. Un gobierno que, utilizando

los beneficios de la tecnología, pueda ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos con un sentido profundamente humano.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

En consonancia con lo anterior, las transformaciones propuestas al conjunto de atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Gobernación responden a la necesidad que enfrenta el país de renovar la forma en que el Gobierno asume y desahoga, en el ámbito federal, responsabilidades en el ramo de la gobernación. Los ajustes que se proponen responden a una nueva concepción que considera las circunstancias actuales del país, misma que reclama, como parte fundamental, la democratización del ejercicio del poder público. De ser aprobadas las reformas propuestas en este ámbito, corresponderá al titular del Ejecutivo Federal ejercer la facultad que la ley le otorga de emitir el reglamento interior de la dependencia, para acompañar estas reformas legales con el correspondiente esquema de *reorganización interna* de la dependencia.

Consecuentemente, a partir de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se someten a la consideración de esta soberanía, es interés de Acción Nacional que tenga lugar un proceso de transformación de la Secretaría de Gobernación, de manera que ésta pase a ser un instrumento que dé soporte a la nueva gobernabilidad democrática de México.

En este propósito, resulta impostergable que la Administración Pública Federal, en general y la Secretaría de Gobernación, en particular, concentren su actuar en la realización de las tareas propias de una gobernabilidad democrática e incluyente, que tiene su expresión en una sociedad plural, como la mexicana, en la construcción de consensos.

Como resultado de lo anterior, Acción Nacional concibe como una responsabilidad fundamental, que debe reflejarse en el ejercicio del conjunto de las atribuciones que la Ley Orgánica encomienda a la Secretaría de Gobernación, el uso *del diálogo y la negociación* como vías privilegiadas para alcanzar las convergencias y acuerdos; la contribución al reestablecimiento del estado de derecho; la promoción de una interacción intensa entre los poderes federales; el impulso al trabajo permanente con autoridades de entidades federativas y municipios; el fomento a la *participación ciudadana* en la toma de decisiones; el *transparentar* las instituciones, para fortalecerlas, reglarlas y hacerlas funcionales; el mantener una relación abierta y transparente del Ejecutivo con los medios de comunicación y el promover el respeto al derecho a la información.

Para ello, resultará especialmente importante tomar en consideración una serie de factores que, necesariamente, incidirán en la actuación de la dependencia que tendrá la responsabilidad de *promover el diálogo para alcanzar acuerdos, de cuidar la vigencia del estado de derecho*.

En función de lo expresado hasta ahora, se pretende que la Secretaría de Gobernación, pueda concentrar más su atención en aportar su contribución a la construcción de la gobernabilidad democrática del país, tanto mediante la *construcción de acuerdos* surgidos de la convergencia política, como de la aplicación de la ley, que permitan: sustentar la unidad nacional, preservar la cohesión social, fortalecer las instituciones de gobierno y, a la vez, dar impulso a la *reforma del Estado* mediante la promoción de una actitud que haga posible adaptar las instituciones políticas a la nueva circunstancia del país.

A la luz de la nueva misión y objetivos que se pretende guíen el trabajo de la Secretaría de Gobernación, actualmente existen funciones que no están directamente vinculadas a la tarea de la gobernabilidad democrática. En consecuencia, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional pone a consideración de este honorable órgano legislativo la transferencia de las siguientes *funciones* a otros ramos de la Administración Pública Federal: la reivindicación de la propiedad de la nación; la de seguridad pública, que hoy desempeña la Subsecretaría de Seguridad Pública; y la de promover la producción cinematográfica, de radio, de televisión y editorial, así como administrar las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal.

REIVINDICACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA NACIÓN

Estimamos que la función de *reivindicar la propiedad de la nación* que hoy corresponde a la Secretaría de Gobernación debe ser responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dado que ésta es la dependencia encargada de conducir *la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, de administrar los inmuebles de propiedad federal* que no estén asignados a otra *dependencia* y *de regular la adquisición y el destino de los inmuebles de la administración*.

SEGURIDAD PÚBLICA

La creación de esta nueva Secretaría persigue el objetivo fundamental a que debe aspirar todo gobierno democrático, esto es, garantizar el goce de las libertades fundamentales de todos los habitantes del país. Adicionalmente, considera innegable que durante las dos últimas décadas del Siglo xx la mayor parte del mundo ha vivido un *acelerado incremento de la violencia y la delincuencia*. Estos fenómenos han crecido a la par de conflictos y rezagos políticos, económicos, sociales y culturales, presentes por igual, aunque en distinta magnitud, tanto en el mundo desarrollado, como en las naciones en desarrollo. Frente a todo ello, ha crecido el consenso internacional que reconoce las evidencias de que el modelo tradicional para enfrentar *la inseguridad, la delincuencia y la violencia*, basado principalmente en *el control y la represión penal*, es insuficiente y en algunos casos francamente inadecuado.

México no ha estado exento de los fenómenos descritos. Durante las últimas dos décadas, los mexicanos fuimos testigos de un *incremento inédito de la delincuencia y de las manifestaciones violentas asociadas a la misma*. Con ello, dos factores se hicieron evidentes; por un lado, la necesidad de replantear el concepto mismo de la política criminal, a efecto de rebasar sus límites meramente penales, para incorporar una visión más amplia que anteponga la *atención social hacia las causas de violencia y la delincuencia, sobre la atención penal* con respecto a los efectos de las mismas; el segundo factor fue la urgencia de introducir a *las instituciones de seguridad pública y justicia penal* en un proceso de *actualización, modernización y control*, efectivamente adecuado no sólo a nuestro régimen constitucional de garantías, sino a la creciente demanda democratizadora de la sociedad mexicana.

En cuanto al segundo factor, la inexistencia de órganos responsables de *la seguridad pública* capaces de aportar esfuerzos eficientes y eficaces frente a la *inseguridad* y la *violencia*, a la par de la descomposición del tejido social provocada por las mismas, obligó al Estado mexicano a abrir las puertas hacia *la transformación integral y progresiva de dichos órganos*, así como a crear nuevas herramientas que permitieran avanzar de manera más efectiva hacia la plena independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación. En los dos casos, los avances han sido significativos, pero a todas luces insuficientes.

De manera específica, en cuanto a lo primero, destaca la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ahora sostenemos que los mayores esfuerzos de cada uno de sus integrantes deben encaminarse a lograr la adecuación de los instrumentos de operación de tal *sistema*, desde luego en un plano *federalista* de respeto, concierto y corresponsabilidad.

El Poder Ejecutivo Federal es precisamente una de las partes que debe aportar sus mejores esfuerzos y los mayores recursos posibles, para que el Sistema Nacional de Seguridad Pública sea el conducto natural a través del cual se consolide la modernización de las instituciones responsables de esa función pública, siempre en el marco del Estado *democrático y de derecho*.

En efecto, el Ejecutivo Federal ha desarrollado de manera reciente esfuerzos inéditos en materia de *seguridad pública*, entre los cuales destaca la iniciativa para crear la Policía Federal Preventiva, misma que fue sometida a la consideración del Congreso de la Unión, donde se lograron los consensos necesarios a favor de su creación sobre bases legislativas. Pero éste y otros órganos encargados de la *función policial federal* aún presentan resultados y desarrollo insuficientes o incluso franca marginación del estado de derecho, entre otras razones porque las instituciones policiales fueron, hasta hace muy poco, *excluidas históricamente de la modernización del Estado*.

En anteriores circunstancias históricas, la superposición de *las agendas política y de seguridad pública* en el marco de atribuciones de la Secretaría de Gobernación, no fue objeto de mayores cuestionamientos. Hoy día, sin embargo, los fenómenos sociales que tienen que ver con el delito son mucho más profundos, complejos y diversos, motivo por el cual el Ejecutivo Federal debe incorporar la atención hacia los mismos, bajo los criterios de *una política criminal de prevención del delito, altamente especializada*, diseñada y ejecutada *al margen de consideraciones de oportunidad política*.

Es así como se propone crear la Secretaría de Seguridad Pública, a efecto de que el Poder Ejecutivo integre, ordene y ejerza *la política criminal federal*, mediante una *sola estructura orgánica*, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados a atender estas atribuciones, de manera tal que el ejercicio de las mismas se soporte en criterios de atención especializada, profesionalismo, incorporando instrumentos científicos y técnicos idóneos, favoreciendo *la prevención del delito sobre la represión* y dando prioridad a la *participación ciudadana*, todo lo anterior en estricto apego al estado democrático y de derecho por el cual los mexicanos nos hemos inclinado.

Es responsabilidad de la Secretaría aquí propuesta desarrollar las políticas de seguridad pública, así como diseñar y ejecutar la política criminal en el ámbito federal, de manera tal que garantice la efectiva *prevención del delito*.

Por tanto, la conducción de las acciones para la *prevención de los delitos federales* por parte del Ejecutivo Federal será competencia exclusiva de la Secretaría, con lo que se clarifica la distribución de funciones de las diversas instituciones de gobierno que atienden el fenómeno delictivo, corrigiendo

así *la confusión* que en ocasiones priva con relación a las actividades de *investigación y persecución de los delitos*.

Debido a la atribución conferida a la Secretaría para instrumentar *la política en seguridad pública*, es necesaria su opinión para concretar propuestas técnicamente válidas y ordenar los esfuerzos de las instituciones que atienden el fenómeno delictivo, con pleno respeto a su ámbito de competencia y al ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Uno de los aspectos que permitirán avances sustanciales en la *seguridad pública* es la orientación integradora en la búsqueda de soluciones, hecho que dará paso a la concentración de esfuerzos sobre la base de la adecuada división del trabajo, sustituyendo así la reiterada inclinación de *atender todos a la vez y bajo su propia óptica* la inseguridad, la delincuencia y los fenómenos asociados a las mismas.

Como se ha venido explicando, la distinción *orgánica* entre la *agenda política* y la de *seguridad pública* supone que las *funciones* en esta materia que hasta el momento han sido atribución de la Secretaría de Gobernación, se trasladan a la Secretaría que se propone crear, ya que ésta será la responsable de *diseñar* la política criminal del Gobierno Federal. Es así como resulta lógico que la representación del Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Presidencia de su consejo, recaiga en el titular de la Secretaría de Seguridad.

En la misma lógica, se propone que el Secretario de Seguridad Pública tenga la facultad de designar al titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta reforma nos parece imprescindible para asegurar que la Secretaría y el Sistema de Seguridad Pública estén unificados bajo un mismo mando y dirigidos con criterios estrictamente técnicos, ajenos a las circunstancias propias del ambiente político.

En este sentido, se establece la facultad de proponer en el Consejo Nacional de Seguridad Pública todo aquello que permita una adecuada coordinación en todo el territorio nacional, con respecto a la competencia de la Secretaría, como soporte integrador de una política nacional, pero siempre con respeto al ámbito de atribuciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en *materia de seguridad pública*. La Secretaría aportará propuestas de política, programas y acciones a través de los cuales se avance con mayor celeridad hacia la suma armónica de los recursos y esfuerzos de cada orden de gobierno, aprovechando el conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Todas las instituciones, recursos y esfuerzos mediante los cuales se lleva a cabo la *función policial federal preventiva* serán concentrados en esta Secre-

taría en la estructura de la *Policía Federal Preventiva*. Ninguna otra dependencia del Poder Ejecutivo Federal ejercerá por sí misma funciones de policía preventiva, sino que, cuando por la naturaleza de sus actividades sea necesaria la presencia de representantes de la autoridad para *prevenir* la comisión de delitos, recibirán el auxilio de la Policía Federal Preventiva, la cual, en obvia congruencia, dependerá de la Secretaría que aquí se propone. Sobre este particular se abundará más adelante.

Una sola *policía federal preventiva* permitirá congruencia e integración de recursos y esfuerzos y evitará, por tanto, duplicidades, dispersión e ineficiencias. Esta policía realizará actividades exclusivamente circunscritas a la *prevención del delito* y, sólo a petición expresa del Ministerio Público de la Federación y, en su caso, de otras autoridades competentes, llevará a cabo actividades de auxilio hacia las mismas.

Es importante insistir que la Policía Federal Preventiva será, bajo la *estructura* de esta Secretaría, un instrumento, entre otros, integrado al diseño y ejecución de *una política integral de prevención del delito*, que habrá de involucrar de manera prioritaria acciones de orden social, con lo cual se dejará atrás la idea de que dicha prevención sólo es responsabilidad de la policía y el sistema de justicia penal.

Desde luego, será esta Secretaría la institución donde se llevará a cabo *la inteligencia policial para la prevención del delito*. Es evidente que esta actividad ha sido en incontables ocasiones motivo de descrédito por parte de la sociedad. Por tanto, se hará una revisión minuciosa de la misma y se establecerán normas y procedimientos que garanticen el *estricto apego a los derechos humanos* en las tareas de recopilación, análisis y procesamiento de información para la prevención de delitos. En congruencia con los anteriores argumentos, si bien las labores de inteligencia ofrecerán información relevante tanto para la prevención, como para la investigación y persecución de delitos, en ningún caso involucrará actividades que la Constitución confiere exclusivamente al Ministerio Público.

La anterior administración creó la Policía Federal Preventiva, a efecto de unificar en la misma a todas las instituciones policiales responsables de prevenir las faltas administrativas y los delitos de orden federal. Al no existir una dependencia federal responsable exclusivamente de la seguridad pública, la Policía Federal Preventiva fue ubicada bajo la autoridad de la Secretaría de Gobernación. Con la creación de la Secretaría que aquí se propone y el traslado hacia la misma de dicha policía, la *función policial federal* obedecerá a directrices exclusivamente acordes a las necesidades profesionales y técnicas de este servicio público.

La *función policial federal* quedará orgánicamente desvinculada de la dependencia responsable de conducir *la política interior*, con lo cual se cerrará el paso a la tendencia histórica de sujetar el desempeño de la *policía* a necesidades y coyunturas de *orden político*.

La neutralización política de la *función policial federal* garantizará la eficacia de los principios constitucionales de actuación policial, es decir: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; principios que obligan a hacer de la *función policial federal* un proyecto de vida, cuyo desarrollo estará regulado en *un servicio civil de carrera* de alta especialización, administrado por esta Secretaría.

No se puede pensar en policías profesionales a quienes no se les asegure el respeto a sus derechos y dignidad. La Secretaría garantizará, de igual manera, el cumplimiento inexcusable de las obligaciones de los miembros de la Policía Federal Preventiva y la satisfacción de sus derechos y expectativas. Se destinarán los mayores recursos posibles para que cada policía federal encuentre en su actividad, un sistema de prestaciones acorde a los riesgos inherentes a su responsabilidad.

Tradicionalmente, la autorización para la portación de armas de fuego ha sido atribución de la Secretaría de la Defensa Nacional; sin embargo, cuando dicha autorización se otorga a empleados e instituciones policiales federales, también participa la Secretaría de Gobernación, en correspondencia a su ámbito de competencia en materia de seguridad pública. Las características propuestas para la Secretaría de Seguridad Pública conllevan la necesidad de que sea ésta la que, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, asuma la facultad de autorización antes descrita.

Con el traslado de las funciones que en materia de *seguridad pública* actualmente ejerce la Secretaría de Gobernación, es indispensable hacer lo propio con la correspondiente a las autorizaciones y supervisión de las empresas que prestan *servicios privados de seguridad* en dos o más entidades federativas.

En otro orden de ideas, la iniciativa que se presenta busca establecer nuevas *bases orgánicas* para el ejercicio de las funciones que en materia de justicia de menores y penitenciaria tiene encomendadas el Ejecutivo Federal en el entendido de que las facultades actualmente desempeñadas en estas materias por la Secretaría de Gobernación, entre ellas, las de *administrar, construir, vigilar y dar mantenimiento a los establecimientos federales*, así como a la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas y el Distrito Federal no corresponden con el carácter eminentemente político de las actividades que dicha dependencia debe ejercer, sino que, por el contrario, guardan estrecha vinculación con la actividad jurisdiccional de la *autoridad judicial*.

La ejecución de las sanciones penales para adultos y las medidas para menores consiste, en efecto, en una actividad que la administración realiza en auxilio de la justicia penal, de ahí la necesidad de apartarla de las interferencias de la actividad política del Ejecutivo y limitarla a la aplicación, individualización y materialización de normas jurídicas y decisiones judiciales.

La iniciativa propone la adscripción a la Secretaría de Seguridad Pública de las unidades administrativas encargadas de las labores de planeación, organización y gestión, de las tareas de construcción, adquisición, mantenimiento y administración de *los establecimientos carcelarios federales*, así como de la conducción de las acciones de coordinación en la materia con los distintos niveles de gobierno.

Asimismo, el hecho de adscribir las facultades que actualmente tiene la Secretaría de Gobernación en materia de *menores infractores* permitirá dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales que tiene nuestro país en esta materia.

El carácter técnico de la nueva dependencia, ajeno a las vicisitudes, tiempos y prioridades de la *actividad política*, permitirá fortalecer y profesionalizar el *servicio penitenciario* y, con ello, llevar a cabo los ajustes que reclama el complejo carcelario del país, entre los que destaca la necesidad de aliviar a las entidades federativas y al Distrito Federal de la carga financiera que ocasiona la indebida transferencia de las responsabilidades de la Federación, en relación con los internos del fuero federal alojados en establecimientos de carácter local.

Con la transferencia a la propuesta Secretaría de Seguridad Pública de las funciones vinculadas a ese ámbito, hoy a cargo de la Secretaría de Gobernación, ésta vería fortalecida su capacidad para prestar singular atención al desempeño de otras funciones relevantes a su cargo, como la de fungir como conducto institucional del Ejecutivo para la comunicación con los otros poderes y con los órganos constitucionales autónomos.⁵⁵

Nuestra Constitución otorga al Ejecutivo Federal una participación limitada en *el proceso legislativo*. En su *derecho de iniciativa* y en la facultad que tiene de *vetar*, con las limitaciones que la Ley Fundamental le impone las decisiones del Legislativo. De ahí la importancia del diálogo y de la cooperación entre ambos poderes, diálogo en que la Secretaría de Gobernación tiene una participación modular.

⁵⁵ Ésta es una de las primeras referencias en una ley a la existencia de este nuevo tipo de organismos de la administración pública federal (véase *supra* “Consideraciones finales”).

ADMINISTRACIÓN DE LAS ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN
DEL EJECUTIVO FEDERAL

De modo semejante, la *coordinación y administración de las estaciones de radio y televisión del Ejecutivo Federal* debe dejar de ser atribución de la Secretaría de Gobernación y corresponder a la Secretaría de Educación Pública. De igual modo, se propone transferir a esta Secretaría la facultad de *promover la producción de cine, radio, televisión e industria editorial*. La agencia de noticias Notimex se mantiene en la Secretaría de Gobernación, cumpliendo las funciones que actualmente realiza.

Por otro lado y por razones de técnica legislativa, la iniciativa propone una nueva redacción del artículo 27 de la mencionada ley, bajo nuevos criterios y un concepto democrático del ejercicio del poder público.

Las labores propias del Poder Ejecutivo exigen mantener una comunicación expedita y permanente con las instancias creadas por la Constitución para fungir como vías de articulación y representación de la voluntad de los ciudadanos organizados para participar en política: los partidos y las agrupaciones políticas. La nueva redacción del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal busca, entre otros propósitos, explicitar el servicio que la Secretaría de Gobernación debe brindar al titular del Ejecutivo Federal en la *gestión y ejecución cotidiana de los enlaces con partidos y agrupaciones políticas*. Las ideas, principios, programas y plataformas de los partidos se hacen presentes en los órganos de gobierno con los que el Poder Ejecutivo Federal debe interactuar, en los tres órdenes de gobierno, en el ejercicio de las responsabilidades que le encomienda la Constitución. De ahí la importancia de esta función que la Secretaría de Gobernación viene ya desempeñando y que se propone explicitar en ley, de la misma forma que su función de fungir como vínculo del Ejecutivo Federal con organizaciones sociales para abordar asuntos políticos.

El fomento de *la participación ciudadana* y de *una cultura política democrática* que se extienda a las autoridades, a los ciudadanos y a las instituciones sociales, es otra importante tarea que a la Secretaría de Gobernación corresponde cumplir. La gobernabilidad democrática encuentra uno de sus sustentos fundamentales en la presencia en estos sujetos de valores, inclinaciones, conocimientos y destrezas funcionales a ella. El proceso de toma de decisiones en una democracia se busca enriquecer mediante *la participación activa de los ciudadanos*. En los ciudadanos radica un enorme potencial que los mexicanos no debemos desperdiciar.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y SECRETARÍA
DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

La iniciativa plantea *transferir a la* Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, antes, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, las facultades que se tenían encomendadas en materia de pesca a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, cuya denominación se propone cambiar a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

No se trata de una transferencia absoluta, pues algunas de las facultades que actualmente contiene la Ley de Pesca corresponden fundamentalmente *al amparo y protección del medio ambiente y de los recursos naturales*. Por ello se propone que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales conserve las facultades de inspección, *sanciones y sustanciación de recursos* en materia de equilibrio ecológico contempladas en las fracciones I, V y VI del artículo 3o. de la Ley de Pesca.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Proponemos que esta Secretaría cambie su denominación a Secretaría de Desarrollo Humano,⁵⁶ transformando una *visión asistencialista y marginal* del desarrollo de la persona para buscar mediante la promoción de sus capacidades su pleno desarrollo como individuo. Indudablemente, se considera a la persona humana en su doble aspecto: en su desarrollo individual y en su desarrollo social, entendiendo que el medio ambiente y social que rodea a la persona humana, tiene impacto decisivo en su desarrollo individual.

SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

En la iniciativa planteamos el cambio de denominación de esta dependencia por el de Secretaría de Economía. La nueva denominación pretende comprender el impulso que a los ámbitos del *desarrollo industrial y del comercio exterior* debe dar el Gobierno de la República. Se estima que en la terminología empleada en el cambio de denominación, se comprenda hasta donde es posible, exhaustivamente las actividades que en estos dos renglones realiza el país. El deterioro de la micro y mediana empresas es un hecho que no amerita prueba, pues es por todos conocido. El país requiere, con urgencia, el fortalecimiento de la micro, mediana y pequeña empresas industrial y comercial. En este sentido, la creación y multiplicación de cadenas de estas

⁵⁶ Esta propuesta de reforma no fue aceptada por el Congreso federal.

unidades económicas es el gran reto que tendrá la nueva Secretaría de Economía. Por lo anterior, se explica la transferencia de la actual facultad que tiene la Secretaría de Desarrollo Social en la fracción X del artículo 32 de la ley que se modifica, a la Secretaría de Economía.

Como consecuencia de esta iniciativa de reformas, la estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedó integrada por *veinte* dependencias:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- *Secretaría de Seguridad Pública*;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*;
- Secretaría de Energía;
- *Secretaría de Economía*;
- *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y
- Procuraduría General de la República.⁵⁷

La Ley del Servicio Profesional de Carrera y la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la nueva Secretaría de la Función Pública, 2003

En abril de 2003, con la aprobación de la Ley que Crea el Servicio Profesional de Carrera se modificaron nuevamente las atribuciones y el

⁵⁷ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años...*, op. cit., t. II, vol. 2, anexos, p. 791.

nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuya denominación pasó a ser ahora la de *Secretaría de la Función Pública* (D.O. del 10 de abril de 2003).

La exposición de motivos presentada por los senadores del Partido Acción Nacional dice:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
(FRAGMENTOS)

La Ley Federal del Servicio Público Profesional crea la figura de Servidores Públicos de Carrera como un Cuerpo de Funcionarios del Estado Mexicano subordinados al Titular del Poder Ejecutivo Federal en turno, encargados de ejecutar las políticas de éste en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este Cuerpo de Funcionarios está administrado por cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo, en la persona del Oficial Mayor o equivalente, pero será coordinado por la nueva Secretaría de la Función Pública que complementa en su enfoque y contenido a la actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo que constituye una visión más profunda que un simple cambio de nombre.

La iniciativa excluye expresamente a los funcionarios públicos de alto nivel que por su condición y facultades, responden más a la orientación y política del gobierno en turno, que a las necesidades técnicas requeridas por el Servicio, por lo que se les excluye expresamente de esta ley al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Coordinadores Generales y equivalentes, los miembros de las Fuerzas Armadas o personal militarizado oficialmente, personal del *sistema de* Seguridad Pública, personal del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste, personal Docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior, personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines, personal investigador y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil que estén sujetos al pago por honorarios.

Esto permitirá que los primeros niveles jerárquicos de la Administración Pública no estén desligados de la filosofía y propuestas políticas del gobernante en turno permitiendo orientar sus políticas en el sentido comprometido en su campaña electoral y en sus programas. E impide desviaciones en el

Servicio al excluir expresamente a quienes forman parte de *otros servicios de carrera* y a los que son *contratados por honorarios*.

Por otro permite a los Funcionarios Públicos de Carrera concursar con base en sus méritos y en igualdad de oportunidades para los puestos llamados de Enlace hasta Director General Adjunto conforme a las bases que esta misa Ley establece.

Al mismo tiempo crea la figura de Funcionario de Libre Designación que permite a los Secretarios *designar y remover libremente* es decir, sin concurso, a los Directores Generales de las Dependencias, con la restricción de que deben cumplir los perfiles requeridos para el cargo y tener la categoría de Servidores Públicos de Carrera.

Adicionalmente se crea la figura de Gabinete de Apoyo, la cual busca regularizar una situación que se da de facto en la Administración Pública Federal pero que causa distorsiones en su funcionamiento. Al permitir a los funcionarios que ocupen los cargos de más alto nivel en la Administración como Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad y Coordinadores Generales y *equivalentes* poder contar con *grupos de asesores de su confianza* para que ocupen los cargos de secretarios particulares, asesores, secretarías privadas e incluso chóferes y les puedan dar el nivel adecuado en su condición de miembros de un Gabinete de Apoyo, que ocupan temporalmente cargos en la Administración Pública pero que no son servidores de carrera.

En este contexto, la creación de estos Gabinetes de Apoyo se limita a la capacidad presupuestal de la dependencia y a la prohibición expresa de realizar funciones directivas que corresponden por ley a la propia dependencia.

Es fundamental mencionar que esta ley vincula aspectos administrativos de la *administración del personal de carrera* pero de ninguna manera tiene implicación en materia del trabajo, la cual se mantiene en los términos de las legislación aplicable, la cual ni se modifica, ni se adiciona, ni se deroga.

El Servicio Público Profesional se desagrega en siete subsistemas para su funcionamiento a saber;

- a) Planeación y Desarrollo de Capital Humano
- b) Reclutamiento
- c) Selección
- d) Formación
- e) Desarrollo Profesional
- f) Evaluación por Competencias y Resultados
- g) Reubicación y Separación

Artículo segundo. Se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 y 31 fracciones XIX y XXIV; se adiciona el artículo 37 con una fracción VI bis, XVIII bis y XXVII; y se modifican sus fracciones XVIII y XXVI para quedar como sigue:

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Marina;
Secretaría de Seguridad Pública;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Desarrollo Social;
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
Secretaría de Energía;
Secretaría de Economía;
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
Secretaría de la Función Pública;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salud;
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
Secretaría de la Reforma Agraria;
Secretaría de Turismo, y
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;

XXIV. *Ejercer el control presupuestal de los servicios personales* y establecer normas y lineamientos en materia de *control del gasto en ese rubro*, y

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

XVIII. Aprobar y registrar las *estructuras orgánicas y ocupacionales de las* dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; *previo dictamen presupuestal favorable de la* Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de *planeación y administración de personal*;

XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y

XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

FELIPE CALDERÓN HINOJOSA
(10./XII/2006-30/XI/2012)

Desaparición de los departamentos administrativos
como dependencias directas del Ejecutivo Federal, 2009

Casi a finales de la gestión del presidente Fox, el Instituto Nacional de Administración Pública, al igual que lo había venido haciendo desde su fundación en 1955, realizó un seminario con la idea de analizar y proponer las reformas de tipo *orgánico y funcional* que podrían ser adoptadas al inicio del siguiente sexenio. Entre dichas reflexiones surgió la cuestión de qué debía hacerse con la figura de los departamentos administrativos creados a partir de 1917, dado que el último de ellos, el Departamento del Distrito Federal, había desaparecido durante la administración del presidente Ernesto Zedillo.⁵⁸

Quizá tomando como base dicha reflexión, la bancada del Partido Verde Ecologista de la Cámara de Diputados, así como la del Partido Acción Nacional, remitieron al Congreso de la Unión sendas

⁵⁸ Véase Carrillo Castro, Alejandro, “Modelos de organización de la administración pública mexicana 1917-2005”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 112, octubre de 2006, pp. 61 y 62.

iniciativas para *desaparecer de la* Constitución y la Ley Orgánica *la figura de los* “departamentos administrativos”. La crítica que se hizo en ambas iniciativas a estas dependencias directas del Ejecutivo Federal, que en su momento llegaron a jugar un papel importante dentro de la administración pública centralizada a partir de su aparición en 1917, fue algo simplista y desconocedora de su importante función a lo largo de nueve décadas. La iniciativa resultó algo parecido a ¡una gran lanzada a moro muerto!, pues era fácil prever que no habría gran resistencia a una propuesta conducente a su desaparición formal en el texto de la Constitución vigente, así como en otras normas jurídico-administrativas del orden federal, puesto que, para esa fecha, *ya no existía ningún* “departamento” *de este tipo entre las* dependencias directas del Ejecutivo Federal.⁵⁹

El presidente Calderón no propuso al inicio de su sexenio ninguna modificación a la estructura orgánica del Ejecutivo, pero en septiembre del 2009 envió al Poder Legislativo Federal una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica en la que proponía la desaparición de las secretarías de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública, mismas que no fueron aprobadas por el Congreso de la Unión.⁶⁰



⁵⁹ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años...*, *op. cit.*, t. II, vol. 2, anexos, p. 843.

⁶⁰ *Ibidem*, t. I, vol. I, pp. 284-291 y t. II, vol. 2, anexos, pp. 847-871.