

Semana 7 Organización del Estado Mexicano

Introducción

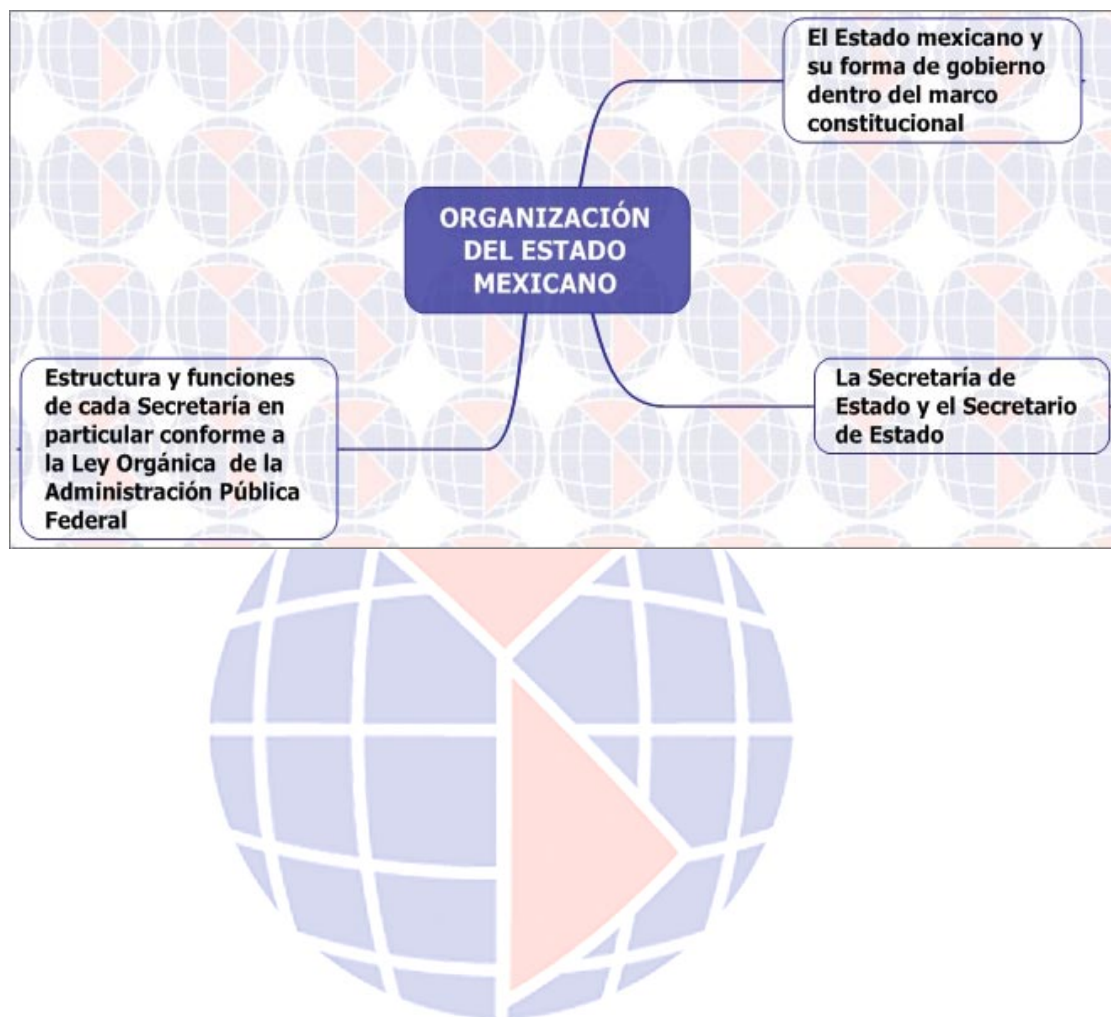
Durante el desarrollo de esta lectura, el estudiante tendrá la oportunidad de conocer las formas de organización social y política de los mexicanos que se han establecido para instaurar un gobierno republicano, representativo y federal. Con esto podremos reflexionar en los procesos históricos del actual Estado Mexicano, comprendiendo los rasgos generales de su estructura y funciones en la organización de la vida nacional.

Objetivos de aprendizaje

El alumno:

- Distingue la forma de gobierno del Estado Mexicano con apoyo en la doctrina y las teorías de la división de poderes.
- Clasifica las formas de administración pública de acuerdo con el sistema político-administrativo mexicano y sus leyes reglamentarias.
- Identifica las funciones, facultades y atribuciones de las Dependencias Gubernamentales con apoyo en la Constitución y sus Leyes Reglamentarias.
- Analiza los aspectos técnico-legales que dan origen a los instrumentos de apoyo con que cuenta la administración pública conforme a su regulación jurídica especial.

Contenido de la
sesión



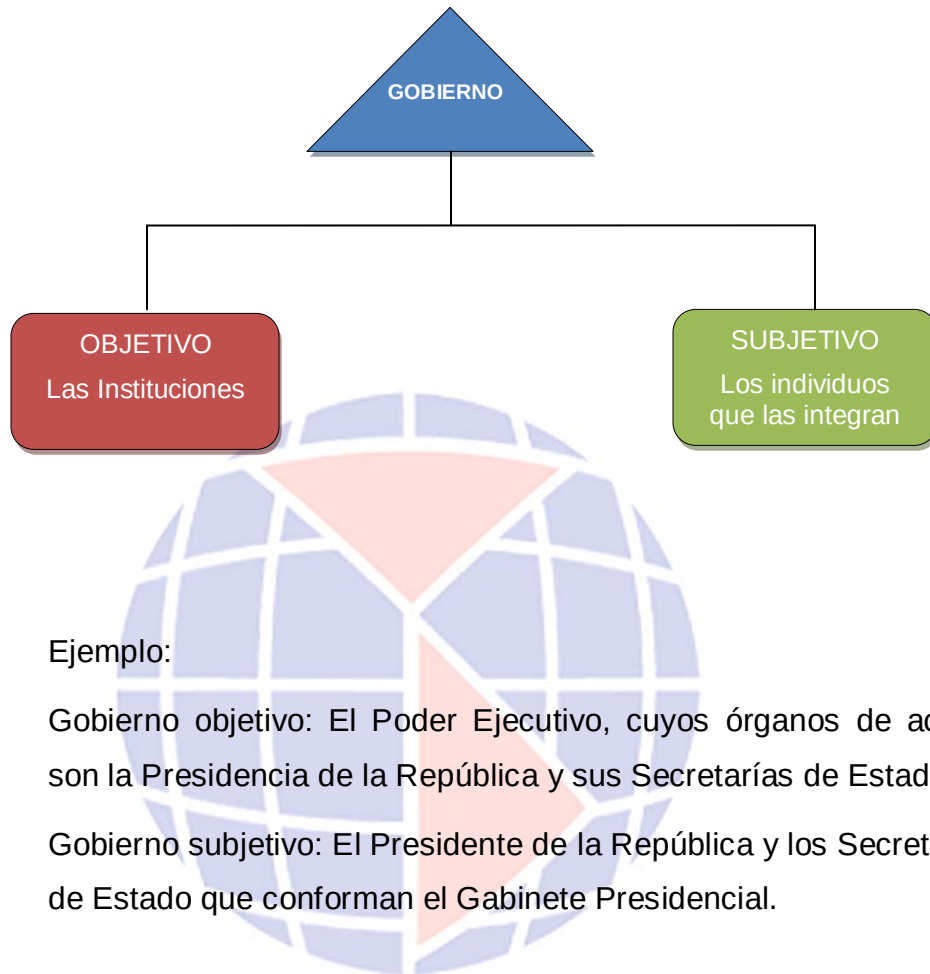
El Estado Mexicano y su forma de gobierno dentro del Marco Constitucional

Un Estado, entendido como el ente formado por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentado en un territorio determinado de acuerdo a la teoría de *Jellinek, G. (1954)*, es la concepción de una organización política en su conjunto, lo cual debe ser diferenciado del “*Gobierno*”, cuya figura se encuentra inmersa dentro de ellos.

Dicha organización política (país) puede apreciarse y distinguirse de las demás considerando tres aspectos medulares: desde el punto de vista sociológico, geográfico y jurídico. De acuerdo al sociológico nos referimos a su elemento humano y su identidad; por la religión que profesa, su raza, su lengua, sus costumbres, su cultura y su pasado histórico, que en su conjunto construyen una nación (Porrúa Pérez, F. 2001, Pp. 271). El geográfico, por la ubicación especial de su territorio y el jurídico atendiendo a su estructura normativa, que en el caso de México se encuentra prevista y tiene su sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo esta concepción, el Estado se clasifica y entonces, se distinguen las formas de gobierno y organización política, entendiendo al Estado como el “Contenedor” y la forma de Gobierno como el “Contenido” o uno de sus contenidos. Para efectos de nuestro capítulo de estudio citaremos a Goppalli, quien hace cita de Orlando para afirmar que el **gobierno** es el conjunto de medios

subjetivos y objetivos¹, por los cuales la autoridad se traduce en actos, es decir, el conjunto de instituciones organizadas por un ordenamiento jurídico para el ejercicio de la soberanía.



Ejemplo:

Gobierno objetivo: El Poder Ejecutivo, cuyos órganos de acción son la Presidencia de la República y sus Secretarías de Estado.

Gobierno subjetivo: El Presidente de la República y los Secretarios de Estado que conforman el Gabinete Presidencial.

Ahora bien, una vez conceptualizada la figura del gobierno, analizaremos la forma de dirección que existe en México.

¹ La Tesis Ecléctica Racionalista establece que el Gobierno como ente dinámico se puede concebir en su parte orgánica u objetiva y en su parte personal o subjetiva.

Forma de Gobierno en México

De manera breve mencionaremos que la forma de gobierno en México actual no siempre ha sido así, ha evolucionado conforme lo señala su pasado histórico, atravesando por formas de gobierno como la Monarquía y la República de donde se desprende la Democracia, que de manera general entendemos por la primera el gobierno típico de un individuo, cuyo poder supremo radica en una persona llamado Monarca o Rey; la segunda donde la soberanía y poder reside en el pueblo, pero que lo deposita en sus autoridades para la conducción política del Estado. No obstante lo anterior, ambas formas de gobierno, a su vez, encuentra diversas formas de actuar y podemos subdividir las de la siguiente manera:

<i>MONARQUÍA</i>	<i>REPÚBLICA</i>
Absoluta.- el Rey se encuentra colocado en una situación superior a la Constitución y es el Titular de la Soberanía.	Régimen presidencial.- el Jefe de Estado tiene independencia del Poder Legislativo y designa directamente a su gabinete.
Constitucional.- el Rey se encuentra sujeto a las disposiciones constitucionales, existiendo además otros órganos en quienes recae la soberanía. A su vez éste tipo de Monarquía puede ser Pura (el Rey ejerce la Soberanía) o Parlamentaria cuando el ejercicio de la Soberanía recae en el Parlamento; tal es el caso de Inglaterra.	Parlamentaria.- el gabinete o los ministros son responsables ante el Parlamento, quien tiene la Dirección Política del Estado.

Respecto a la forma de Gobierno en México², el artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece que: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*.

Del texto Constitucional podemos desglosar los siguientes aspectos:

Es una **República** porque el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo recae en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo encargo durará únicamente 6 años, sin posibilidad de reelección.

Es **Representativa**, porque la Soberanía reside en el pueblo, pero éste para la conducción del Estado Mexicano la deposita en determinadas autoridades para que lo represente, expresando su voluntad para designarlas a través de un sistema de elección popular, *ejerciendo su derecho al voto*.

Es **Democrática** porque el Poder es encaminado al bienestar del pueblo, a la aspiración de ejercer el poder para una constante mejora económica, cultural y social, teniendo como base una estructura y organización sólida de las Instituciones de Gobierno para el cumplimiento de sus funciones.

² Su antecedente más reciente e importante es el movimiento de la Revolución Mexicana de 1910, quien a partir de la lucha por el respeto de los derechos sociales dio origen a la Constitución de 1917, por cierto, primera en el mundo de consagrarlos, incluyendo aspectos esenciales como el Derecho a la Salud, a la Educación y a la Tenencia de la Tierra.

Es **Federal** porque está integrada por entidades libres y soberanas hacia su régimen interior, pero que por voluntad propia como representantes de sus pueblos se sujetan al Pacto Federal, con la única limitante de que su régimen interior no puede contravenir las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho pacto Federal se puede resumir en cuatro principios fundamentales:

- a) Existe una división de soberanía entre federación y entidades federativas,
- b) Entre ambas, existe coincidencia de decisiones fundamentales,
- c) Cada Entidad se dicta libremente su Constitución, pero sin contravenir la unidad del Estado Federal; y
- d) Hay una clara división de competencias bajo la premisa de que lo que no esté expresamente atribuido a la federación es de competencia de las entidades federativas, según lo dispone el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, aún cuando el Estado Mexicano se considera un régimen Republicano Presidencialista, cuyo Presidente es el Titular del Poder Ejecutivo, también existen otros dos Poderes que le dan equilibrio y gobernabilidad y que se denominan Poder Legislativo y Poder Judicial.

Como podemos ver, en los tres casos estamos hablando de “poder” y pareciera ser que al hacerlo lo estamos dividiendo, lo cual no es la concepción correcta, pues el poder deviene de la Soberanía y ésta a su vez como voluntad del pueblo, no se divide, pero para efectos de su ejercicio se deposita en diversos órganos con el fin de generar un equilibrio. Para entender de mejor manera lo antes expuesto, a continuación abordaremos la División de Poderes.

División de poderes

En estricto sentido, la División de Poderes es un tema de estudio del Derecho Constitucional, sin embargo, considerando que la materia de la Administración Pública incide de manera directa con uno de esos poderes, analizaremos de manera general su contenido.

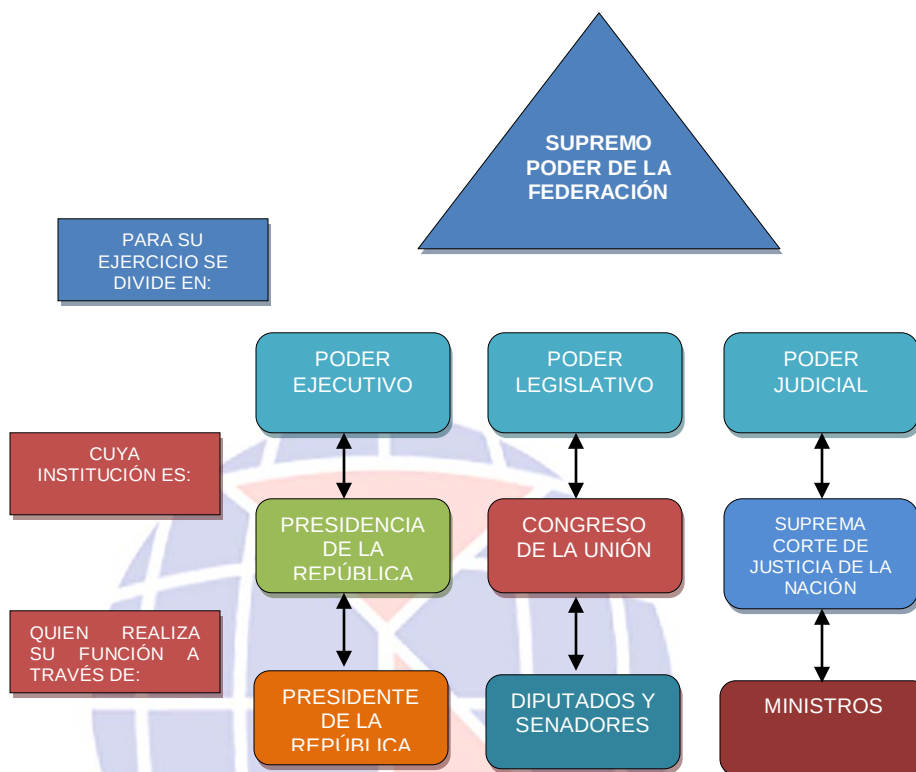
Como hemos apuntado, la División o Separación de Poderes no significa necesariamente la División del Poder; sobre el tema existen diversos tratadistas con su particular punto de vista, unos a favor y otros en contra de esta teoría. Sin embargo, el precursor de dicho postulado y que quizá a la fecha sea el más significativo por el enfoque de su obra, es el Barón de Montesquieu, quien en 1748 al ver la manera en la que Francia se iba a pique por los abusos de poder, escribió una magnificencia de obra llamada el “Espíritu de las Leyes”, en ella hizo una magistral ponencia respecto de asignar funciones específicas a las autoridades representantes del pueblo encaminadas a lograr el bien común, pero con una característica de gran trascendencia, *limitar* su poder al actuar.

Su postulado, en principio, fue acuñado por los Sistemas Constitucionales como base de una verdadera Democracia, pues era una técnica al servicio del pueblo, ya que aseguraba frenos y contrapesos en las autoridades para cumplir con su función; sin embargo, tratadistas como Juan Jacobo Rosseau en su obra el “Contrato Social”, lo atacaban bajo la defensa de la indivisibilidad de la soberanía y decía que el poder no se podía dividir.

Con el avance del tiempo y la evolución de las sociedades, así como la práctica cotidiana, estos principios de separación de funciones se fueron viciando, a tal grado que en los Estados Contemporáneos un poder incide en la esfera de acción del otro. Por ejemplo, *la Creación de las Leyes*, cuya acción en estricto sentido debería ser del ámbito legislativo. En nuestra Constitución se asigna al Poder Ejecutivo, quien en esencia su función es de administración pública y de carácter reglamentario, la facultad de emitir iniciativas de Ley y, más aún, le confiere una facultad adicional para sancionar en sentido positivo o negativo la aprobación que en su momento ya haya emitido el Poder Legislativo a través de las Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente.

No obstante lo anterior, con el fin de alcanzar un equilibrio en el ejercicio del poder y retomando la doctrina existente para la División de Poderes, en México, la Constitución Federal señala en su artículo 49 que el Supremo Poder Federal se divide para su Ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, únicamente con dos excepciones previstas por los artículos 29 y 131.

La División de Poderes en México se puede representar en el siguiente esquema:



Las facultades, atribuciones y organizaciones de los Poderes de la Unión, se encuentran previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber:

- ✓ **Poder legislativo**, del artículo 50 al 79 donde se establece la integración de las Cámaras, el procedimiento para la creación de leyes, así como los periodos de sesión legislativa y las materias sobre las cuales son competentes para emitir Leyes.

- ✓ **Poder ejecutivo**, del artículo 80 al 93 en los cuales se prevé la figura del Presidente de la República como su Titular, los requisitos para ser presidente, la integración de la Administración Pública y sus Órganos Auxiliares.

- ✓ **Poder judicial**, del artículo 90 al 114, donde se establece la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la forma y alcance jurídico de sus actos, así como los procedimientos generales para Administrar Justicia, destacando de manera particular el contenido del artículo 103, donde hace referencia al Juicio de Garantías o de Amparo, cuyos alcances protegen a los particulares de los Actos de Autoridad que son violatorios de las Garantías y Derechos Humanos previstos de los artículos 1 al 29 de la Carta Magna.

De lo antes expuesto concluimos que en México, la mayor parte del ejercicio del poder se encuentra equilibrada al estar depositado en tres Poderes de creación Constitucional para garantizar el desarrollo y progreso de la Nación.

La secretaría de estado y el secretario de estado

La Secretaría de Estado es un órgano de gobierno dependiente del Poder Ejecutivo Federal y, como ha quedado precisado, su existencia y funcionamiento se convierten en indispensables dentro del contexto de un gobierno republicano con régimen presidencialista, ya que son los auxiliares más cercanos en la administración pública para conducir la vida política y económica del país.

En este contexto se retoma al gobierno en su doble aspecto orgánico u objetivo al hablar de la “*Secretaría*” y del personal o “*Subjetivo*” al hablar del Secretario.

Antecedentes

Las Secretarías de Estado aparecen por primera vez en México con el movimiento de Independencia, donde el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla en 1810 intentó formar un gobierno con dos Secretarías, la de Estado y del Despacho³, así como la de Gracia y Justicia, cuyos titulares eran Don Ignacio López Rayón y Don José María Chico, respectivamente.

³ Estas Secretarías fueron instituidas en los Bandos Públicos firmado por el Padre de la Nación en el año de 1910, en su carácter de Generalísimo de América.

Posteriormente, en 1814 como parte del texto de la Constitución de Apatzingan, instrumento jurídico que dio las bases completas para la organización del Poder Público, se instituyeron tres Secretarías, el de Guerra, otro de Hacienda y el de Gobierno.

Posteriormente, al concluir el movimiento de Independencia se proclamó la Junta Soberana Provisional Gubernativa, que en 1821 aprobó un Reglamento donde se dio vida a cuatro Secretarías, la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra. Es en este momento de la Historia donde formalmente nace la Administración Pública mexicana y con ella la administración centralizada (Guerra, O. Pp. 27).

A partir del momento histórico que marcó el movimiento de independencia y hasta 1917, en México existió una alternancia entre Constituciones Centralistas y Federalistas, donde las primeras retomaban el concepto para definir a las Secretarías de Estado y en las Segundas se delegaba a las Leyes Secundarias, definir su funcionamiento y organización (Fraga, G. 2000, Pp. 182 y 183). Dichos cuerpos normativos hacían referencia a la figura de Secretario o Ministro.

Concepto,
fundamento
constitucional y
legal

Las Secretarías de Estado tienen el carácter de órganos o estructura del gabinete y son auxiliares del Presidente de la República, quien atendiendo a las necesidades de gobierno determina su creación.

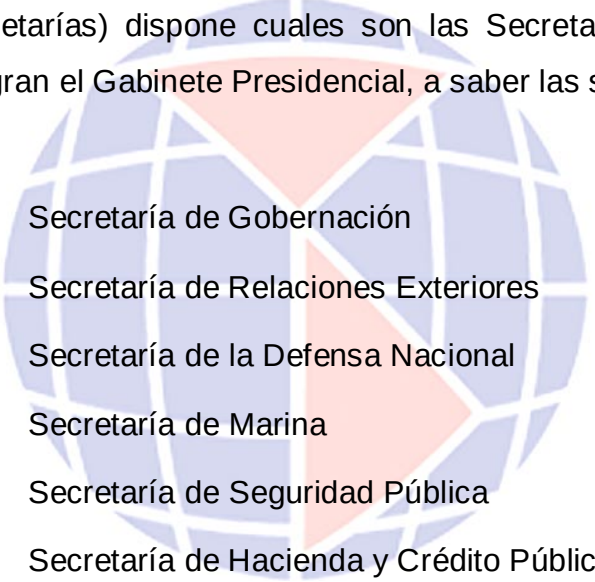
En ese sentido, podemos entender a la Secretaría de Estado como “el órgano superior político administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia bajo la autoridad del titular, quien a su vez depende del Ejecutivo”(Acosta Romero, M. 1975, Pp.372).

La Secretaría debe ser administrada por un funcionario denominado “Secretario”, cuyo concepto mencionamos a continuación “Un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con éste último y es subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezando una Secretaría de Estado. Forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el artículo 29 de la Constitución (texto reformado en 1981) para suspender las garantías individuales; informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda a los actos del Presidente de la República relativos a la Secretaría de su ramo, puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso cuando se trate algún asunto relativo a la Secretaría que encabeza o se discuta una ley de la misma”(Acosta, M. 1975)

Constitucionalmente, las Secretarías de Estado tienen su sustento del artículo 90 al 93, donde se define su dependencia jerárquica, así como los requisitos para ocupar el cargo y de manera destacada se prevé una figura que genera un freno y equilibrio formal al Presidente de la República, llamado *refrendo* y que sin él, los actos que emanen del titular del Ejecutivo, carecerán de validez y por tanto no son de observancia obligatoria. En estricto sentido, la figura del *refrendo* es propia de un régimen parlamentario, pues implica una corresponsabilidad del Titular del Ejecutivo y el Parlamento; sin embargo, en nuestro régimen presidencial está instituida, aunque a opinión personal y en concordancia con el Maestro Gabino Fraga, es una mera formalidad, pues de conformidad con el artículo 89 Constitucional, el Presidente de la República podrá nombrar y remover libremente a sus Secretarios de Despacho, lo cual en la praxis significa que si alguno de ellos no está de acuerdo con firmar el Decreto, seguramente será removido por alguien que sí esté de acuerdo en refrendar la disposición administrativa del Ejecutivo Federal.

Estructura y funciones de cada Secretaría en particular conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para Reglamentar las funciones, facultades y atribuciones de las Secretarías de Estado y de sus Titulares, la La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala a partir del artículo 10 la manera como funcionarán y en su artículo 26 (el más dinámico de esta Ley por sus constantes reformas al crearse nuevas Secretarías) dispone cuales son las Secretarías de Estado que integran el Gabinete Presidencial, a saber las siguientes:

- 
- I. Secretaría de Gobernación
 - II. Secretaría de Relaciones Exteriores
 - III. Secretaría de la Defensa Nacional
 - IV. Secretaría de Marina
 - V. Secretaría de Seguridad Pública
 - VI. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - VII. Secretaría de Desarrollo Social
 - VIII. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
 - IX. Secretaría de Energía
 - X. Secretaría de Economía
 - XI. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
 - XII. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 - XIII. Secretaría de la Función Pública

- XIV. Secretaría de Educación Pública
- XV. Secretaría de Salud
- XVI. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- XVII. Secretaría de la Reforma Agraria
- XVIII. Secretaría de Turismo
- XIX. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Por cuanto a su integración, así como facultades y atribuciones de las Unidades Administrativas que forman parte de las Secretarías de Estado, existe un Reglamento Interior que es publicado en el Diario Oficial de la Federación y emitido por el Presidente de la República con el refrendo del Titular del Ramo, quien al final del instrumento legal firman para constancia y validez.

Ejemplo:

Secretaría de Seguridad Pública. (miércoles 28 de abril de 2010). *Reglamento interior de la secretaría de seguridad pública*. Diario oficial de la Federación. Recuperado el 27 de julio de 2012 de:

<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/770061/archivo>

Análisis
marginal del
departamento
administrativo

El departamento administrativo no tiene antecedentes formales de su existencia, en sentido estricto nace con la Constitución de 1917, donde se le incorpora como parte de los órganos auxiliares de la Presidencia de la República, aún cuando fue creado a nivel constitucional, sus funciones, facultades y atribuciones eran limitadas en relación con las Secretarías de Estado e incluso su principal diferencia es que estos carecían de carácter político y no tenían la facultad de refrendo(Fraga, G. 2000, Pp. 175 y 176).

No obstante lo anterior, en 1982 fueron reformados los artículos 90 y 92 de la Constitución, estableciendo que los negocios del orden administrativo estarán a cargo de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos, concluyendo en el segundo que ambos titulares eran los facultados para establecer el refrendo de los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Órdenes del Presidente, sin lo cual no tendrían validez.

Pero como muchas figuras jurídicas y administrativas, la evolución de las sociedades y sus necesidades para funcionar de mejor manera, recientemente en este año, surgió una nueva reforma con la cual los Departamentos Administrativos dejan de tener vigencia y son ahora exclusivamente las Secretarías de Estado las auxiliares del Poder Ejecutivo y también de refrendar sus Actos.

Procuraduría
general de la
República y
consejería
Jurídica

De manera adicional a las Secretarías de Estado se encuentran dos entes u órganos de gobierno auxiliares del Titular del Poder Ejecutivo, cuyas funciones son de carácter estrictamente jurídico.

La Procuraduría General de la República, quien además de ser auxiliar del Ejecutivo, en sentido material se convierte en un coadyuvante del Poder Judicial, pues se encarga de la Procuración de Justicia y por conducto de su Titular, denominado Procurador General de la República, que es el que posee el ejercicio de la Acción Penal, elemento sustancial para que el Poder Judicial de la Federación realice su función de Administrar Justicia.

Su integración, facultades y atribuciones de sus funcionarios se encuentran previstas fuera de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuentan con su propia Ley, denominada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf>

Por su parte, la Consejería Jurídica tiene su regulación en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de manera sobresaliente tiene a su cargo la revisión y opinión técnica de los proyectos de ley sometidos al veto del Presidente de la República a la Actualización del Marco Legal de competencia de las Secretarías de Estado, la revisión de Acuerdos y Tratados Internacionales que suscribirá el Ejecutivo Federal entre otros; su Titular es el Consejero Jurídico, quien al igual que los Secretarios de Despacho es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.



Para ampliar el tema...

Consulta las siguientes lecturas:

- Armenta López, L. (2005) *La forma Federal de Estado. México:* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Recuperado el 2 de agosto de 2012 de:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=472>
- Balderas Corona, I. y Camacho, A. (s.f.) *Las Secretarías de Estado del ejecutivo Federal.* Recuperado el 2 de agosto de 2012 de:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art4.pdf>
- (s.a., s.f.) *¿Cómo está organizado el estado mexicano?* Recuperado el 02 de agosto de 2012 de:
<http://www.conevyt.org.mx/cursos/cursos/vaco/contenido/revista/vc18r.htm>

Referencias

Bibliografía:

Acosta Romero, M. (1975). *Teoría general del derecho administrativo*. México: Porrúa

Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa

Jellinek, G. (1954) *Teoría general del Estado*. Buenos Aires: Albatros.

Porrúa Pérez, F. (2001) *Teoría del Estado*. México: Porrúa

Cibergrafía:

Guerra, O. (s.f.) *Revista de administración pública*. Recuperado el 27 de julio de 2012 de:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/71/trb/trb2.pdf>