

EL TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Roberto MEDINA NAVA

"El fin de la administración pública en la sociedad contemporánea está ligado íntimamente al progreso y a la civilización, y si los ideales en que se inspiran no aparecen todavía bien definidos, esto se debe, en gran parte a escasa importancia que se le ha atribuido hasta tiempos muy recientes a los estudios de la administración".

Frederick C. Mosher – Salvatore Cimino
Science of Administration

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La administración pública a través de los tiempos.* III. *El titular de la administración pública.* IV. *La división del poder para el ejercicio de sus funciones contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857.* V. *El poder del "pater familias".* VI. *El poder eclesiástico.* VII. *El poder del padre mexicano.* VIII. *El poder económico.* IX. *El poder mediático.* X. *El poder del Estado absolutista.* XI. *El poder del presidente de la República.* XII. *Propuesta del doctor Jorge Fernández Ruiz para atenuar el poder del presidente de la República.* XIII. *Propuesta del licenciado Filiberto Otero Salas para atenuar al poder del Presidente de la República.* XIV *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

La globalización en la que estamos sumergidos, exige una mejor preparación para desarrollarnos en el mundo de la competitividad; estamos a merced de lo que dispongan nuestros superiores o jefes, por lo cual se debe de contar con una elevada capacidad de respuesta a las cuestiones planteadas por

nuestros mandos, debiendo contener información clara y precisa para ser expresada por un mismo código del habla; es decir, la relación entre receptor y emisor debe ser armónica, ya que puede ser exigida en cualquier momento, y para casos que ni siquiera se cubre como especialización; por ende uno debe de conocer desde lo más básico hasta lo más recóndito de cualquier rubro si es que se quiere llegar a ser el mejor o al menos morir en el intento.

Ser el mejor no sólo implica el hecho de poseer los más arduos conocimientos, sino saber cómo llevarlos al mundo de la práctica; si se anhela ser el mejor se tendrá que ir absorbiendo y perfeccionando una serie de características que lo impliquen no tan solo para ser el mejor, sino un gran *líder*. El presidente de la República es un gran líder, pues además de representar los intereses políticos de un sector, resulta ser que es el reflejo de toda una nación, es decir, es el afanoso ánimo de la situación actual del pueblo, debido a que este sujeto para ser presidente de la República, no fue impuesto por obra divina, ya que este personaje tuvo que pasar por un sinnúmero de pruebas para demostrar que era el mejor entre tantos otros líderes.

No se puede dudar que vivimos en un pleno *Estado de derecho*, y sería impropio desconfiar de la democracia que asienta éste.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LOS TIEMPOS

El tema a tratar en el presente análisis, es referente al titular de la administración pública federal centralizada en cuanto a las facultades y atribuciones que le otorga la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es interesante saber como un solo individuo logra *ad manus traere* un territorio tan grande, que cuenta con más de 100,000,000 de habitantes teniendo formas de vida social totalmente diferentes. Si retrocedemos en el tiempo hasta llegar a la época de la *República romana*, encontraremos que desde aquellos años ante la imposibilidad de que una sola persona pudiera gobernar a tan exorbitante territorio se constituye un Consejo para atender a la voz que este vocablo hace referencia

EL TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

(aconsejar), por supuesto me estoy refiriendo a las *magistraturas romanas*. Con posterioridad, en el sistema jurídico de la *Common Law* presenciamos estos consejos que auxiliaban a los gobernantes a administrar su territorio; la hallamos poco después de la conquista Normanda a las islas británicas efectuada por Guillermo el Conquistador Duque de Normandía en el año 1,066 d.C., que establece de manera similar una figura que recibe el nombre de *curia regis*, el cual, era un consejo integrado por hombres *sabios* que asistían en las decisiones tomadas por el rey, en cuanto a la administración de justicia, gobierno y políticas públicas. En nuestro México contemporáneo, el desarrollo que hemos tenido como Estado tiende a ser cada vez más crítico, las decisiones tomadas por el titular de la administración pública no son muchas veces precisas ni certeras; inmensas ocasiones la persona que ha llegado a ocupar el "*trono presidencial*" no es la más apta, no obstante, él tiene la responsabilidad de elegir con menguada pericia a los mejores para la conformación de su equipo de trabajo; el emérito ex presidente de la República Benito Pablo Juárez García, ha sido quien ha logrado integrar verdaderamente a las personas más aptas y preparadas dentro de su equipo de trabajo.

III. EL TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El titular de la administración pública federal centralizada se analiza al escudriñar a lo que él hace frente, puesto que el Ejecutivo federal es su primera área de estudio. Gabino Fragnos dice que: "[...] la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el *"jefe supremo de la administración pública"*.

Fariseo es el argumento que sostiene que el presidente de la República es el jefe de Estado y el jefe de gobierno. Para analizar esta cuestión, desglosaremos ambos enunciados vocablo por vocablo para entender que es lo que se está enunciando; primero, reflexionaremos sobre qué advierte la palabra "jefe", así como ¿qué es el Estado? y ¿qué es el gobierno? Como preámbulo tenemos a sabiendas que el jefe es: el que manda, el que ordena, el que dirige; veamos ahora ¿qué es el Estado? Se

deduce que el Estado es un compuesto formado por tres elementos, que son: *la población, el espacio geográfico y el gobierno*; queda al libre arbitrio la determinación de seguir retomando la idea vieja de que el presidente de la República es el jefe de Estado, porque si así lo fuera, que en realidad parece ser; él podría hacer lo que desee con su espacio geográfico, con el gobierno que implica a sus tres órganos y lo que es peor aún, hacer lo que le apetezca con la población. El hecho de que tenga que tomar decisiones para regir la dirección económica, social y política no implica que él sea el jefe de Estado, sino que la persona jurídica "Estados Unidos Mexicanos" otorga atribuciones y facultades a su órgano Ejecutivo para que por medio de él se realicen las funciones administrativas; es por eso que es absurdo y una pérdida de tiempo el intentar saber cuáles son las facultades del presidente de la República como jefe de Estado y como jefe de gobierno. Atendamos ahora ¿qué es el gobierno? Como precisamos anteriormente, queda entendido que el gobierno es un elemento del Estado, y por ende, sin éste el Estado no puede existir; entonces, debido al régimen presidencialista en el que vivíamos en tiempos del "partido hegemónico", se podría afirmar que el presidente de la República era el jefe del gobierno, pero en este momento no se puede aceptar esa afirmación, ya que existen otros partidos políticos que han demostrado un peso muy importante, al grado de arrebatarse el poder al partido que parecía ser eterno. Poder que mal dirigido, le suele pasar lo que a un papalote que se encuentra en pleno vuelo; así como poco a poco con ayuda de las ondas aéreas fue ascendiendo, que por cierto, el aire lo ha hecho llegar hasta lo más alto; si el papalote no va conforme a lo indicado por la corriente aérea, ¡cuidado!, porque se puede venir abajo. Esta teoría del papalotito, resulta ser un tanto ingenua e impalpable. Pensemos ahora en una banda de *rock*; esta banda, no se puede hacer famosa de la noche a la mañana, bueno sí, pero para efectos de este ejemplo supongamos que no; los integrantes de la banda tuvieron que pasar por varias pruebas artísticas, hasta que se dio la oportunidad de poder presentar sus melodías en las estaciones radiofónicas; la audiencia que ha gustado de su ritmo, les obsequia la *fama*; cuando dicha banda no guste a la audiencia, ésta le arrebató lo que le había dado. Lo mismo pasa con los políticos, el pueblo les da la confianza, y si ellos

pierden credibilidad incumpliendo con sus promesas, jamás lo vuelven a apoyar, porque está en la naturaleza del hombre, además, de ser ambiciosos, la de ser rencorosos.

IV. LA DIVISIÓN DEL PODER PARA EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES CONTEMPLADA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, se refiere al "Supremo Poder Ejecutivo", siguiendo la línea de que *el poder detenga al poder* como lo planteó Charles-Luis de Secondat Barón de Montesquieu en su obra *De l'esprit des lois* publicada en el año de 1748, encontramos que en nuestra Constitución no existe una verdadera división del poder para el ejercicio de sus funciones; como de manera errónea lo contempla en su *título tercero*; es de suponer, que el *poder* es uno solo y por ende es indivisible, inalienable, imprescriptible, insuperable, invencible, e incluso me atrevería a mencionar, *omnipotente*. Si deducimos que estamos frente a una igualdad en cuanto al ejercicio de las funciones del Estado, entonces, cómo es posible que el titular del Ejecutivo Federal, o sea el presidente de la República tenga como una facultad, que además resulta ser una obligación, aquella de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tendrán que ser ratificados por el Senado de la República o en su caso por la Comisión Permanente, entonces ya estaríamos ante la preeminencia de un órgano del Estado sobre los otros órganos del Estado. Se tiene por entendido que el *poder debe de acotar al poder*, e incluso los particulares pueden acotar el poder del Estado, porque la *soberanía* reside en ellos (el pueblo); por lo tanto, cómo es posible, que el titular del Ejecutivo federal nombre a los titulares del Poder Judicial, resulta paradójico ¿no?

V. EL PODER DEL "PATER FAMILIAS"

En otras épocas, algunos tipos de poderes eran desmesurados; como en su tiempo lo fue el poder del *pater familias*, cuyo poder pertenecía al padre o jefe de la *domus* quién tenía el

ROBERTO MEDINA NAVA

poder de vida y muerte sobre aquellos que se encontraban bajo su *potestas*, así estaba previsto en *lex duodecim tabularum*¹ producidas a mediados del siglo V a.C. en Roma. Este poder que en principio era supremo, al paso del desarrollo romano se fue atenuando, otorgándosele cada vez menos fuerza y autoridad al poder del *pater familias*.

VI. EL PODER ECLESIAÍSTICO

En *La historia de México* de Orozco y Berra, al analizar el siglo XIX, se desprende que el poder eclesiástico era muy fuerte, ya que imponía un impuesto del diez por ciento que era obligatorio pagar para todos, los creyentes y no creyentes, pues estaba previsto en la ley eclesiástica; en caso de su incumplimiento, es decir no pagarse, se hacía uso de la fuerza pública para hacer cumplir con la obligación. Gómez Farías abolió el diezmo, pero sólo por unos cuantos días porque los conservadores lo revocaron rápidamente. Con las Leyes de Reformas se le pone fin a este impuesto; ahora el diezmo es una simple invitación (con los correspondientes argumentos) que hace la Iglesia Católica y otras religiones o sectas a sus feligreses.

VII. EL PODER DEL PADRE DE FAMILIA MEXICANO

Anteriormente el padre de familia tenía sometida a la madre y a sus hijos, podía castigar a sus descendientes con penas físicas brutales; en la actualidad ha ido perdiendo ese gran poder que imperaba sobre su familia, actualmente observamos que existe una paridad entre los padres de familia (madre y padre), salvo aquellos lugares recónditos de nuestro país donde se sigue sometiendo a las mujeres como un objeto y aquellos hogares donde las mujeres prevalecen sumisas ante la autoridad de dicho varón.

VIII. EL PODER ECONÓMICO

El poder económico igualmente ha sufrido sus reducciones. El trabajo en el campo mexicano y en las fábricas de la urbe

¹ El latín no utiliza artículos (el, la, los, las, etc.).

EL TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

era exhausto y mal remunerado; anteriormente las jornadas de trabajo eran de catorce horas diarias, “de sol a sol y de harina y huevo”; no existían vacaciones, no un séptimo día, no primas vacacionales, ni mucho menos reparto de utilidades. A raíz de la Constitución de 1917 se establecieron restricciones al poder económico, limitándose a ocho horas diarias máximas de trabajo; como es sabido, los empleados que rebasan este límite de horas laborando, deben de recibir un pago adicional al establecido, después de la hora número ocho de trabajo, se cuenta como hora extra, y se paga según lo establecido en el régimen jurídico de cada Entidad Federativa; en la mayoría de los casos, la hora extra equivale a el pago de dos horas de trabajo. Así se estableció un salario mínimo, que anhelo imaginar que en aquellas épocas alcanzaba para gozar de una vivienda digna y decorosa (entre otras cosas) tal como lo establece la Constitución. Lástima que nos siga rigiendo el mismo salario mínimo que se tomaba en cuenta desde hace dos siglos; a esto, muchos sostienen que esta figura del salario mínimo, sólo fue, entre otras cosas, diseñado para usarse como mero referente cuantitativo para determinar las multas y los ingresos que perciben los particulares; ya que afirman, que no existe ninguna relación entre lo establecido como salario mínimo y el salario que se paga actualmente, yo les aconsejaría a estas H. personas que aumentarán a 100 pesos el salario mínimo, y si gustan no lo cambien nunca más; pues es una pérdida de tiempo, dinero y esfuerzo el hecho de estar discutiendo año tras año si se aumenta el salario mínimo en un 2 ó 3%. Divisemos el modo afaible de las cosas; tendrán más tiempo para disfrutar de juegos como sólo ellos conocen, como el polo, la esgrima, el golf; e incluso si es que tienen que rendir cuentas a sus superiores, les puedo ayudar a hacer un análisis de cuantas bolas entraron en el hoyo al término de un año, e incluso podría diseñarles una *gráfica opsipusal de función exponencial logaritmica del colisionador de hadrones*, para que el pueblo sienta que están realizando su trabajo. Resulta paradójico que suban cada vez más los impuestos, que los productos básicos sean cada semana más caros y que los ingresos que percibimos sean año tras año los mismos. Para los que consideren que no existe persona alguna que gane el *salario mínimo*, yo con todo gusto les puedo presentar por lo menos a un millar de estos

desconsolados mexicanos, *se los firmo y se los cumplo*. ¡Ya basta!

IX. EL PODER MEDIÁTICO

Siguiendo la misma línea, encontramos un referente de poder muy comunicativo, dominante y efusivo, que puede cambiar la formada de pensar de toda una nación; por supuesto, me estoy refiriendo, al *poder mediático*, que por cierto, tardo muchos años en surgir este poder de los medios de comunicación. La prensa fue perseguida durante mucho tiempo en varias partes del mundo, en la contemporaneidad la mayoría de los países ha logrado establecer la *libertad de prensa*. Muchos autores a este poder lo han bautizado como el *cuarto poder*, pues se equipara al poder del Estado, entre estos dos poderes sostienen una lucha frecuente y al poder del Estado no le conviene estar en contra de este poder mediático, aunque él sea quien otorga las *concesiones* para el uso del espacio aéreo, es por eso que pagan una grisalla² de impuestos.

X. EL PODER DEL ESTADO ABSOLUTISTA

En el siglo XII en Francia, el arzobispo Francua en una de sus tantas platicas con el rey Luis XIII de Borbón, conocido como "el justo", le menciona para exaltarlo: —*El Estado es el rey*—, A la muerte de este monarca, subió al trono su primogénito Luis XIV de Borbón conocido como "le roi soleil", y acoge esa idea diciendo: "L'État, c'est moi" (el Estado soy yo). En esta época el poder estaba reunido y depositado en una sola persona, no existía una división de funciones para el ejercicio del poder del Estado. En tiempos del Estado absolutista, el Estado estaba por encima del derecho, ya con la Revolución inglesa,

² La grisalla es una técnica pictórica basada en una pintura monocroma en camafeo gris que produce la sensación de ser un relieve escultórico. Fue puesta de moda por diversos escultores en el siglo XIV, empleándola en bocetos y dibujos preparatorios, ya que con esta técnica conseguían dar la impresión de relieve mediante un claroscuro muy matizado, haciendo diversas gradaciones de un solo color, generalmente gris o amarillo oscuro, el más cercano posible al color de la piedra.

EL TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

francesa y la de los Estados Unidos de América se sumerge el Estados al derecho, cada uno de estos países constituyó una carta fundamental donde estableció iguales derechos tanto para los gobernantes como para los gobernados considerándose como un gran avance para la vida moderna del hombre. A raíz de esto, se vino toda una época constitucionalista, los pocos reyes que subsistieron a este movimiento universal quedaron sometidos a la Constitución que se estableció en sus respectivos territorios.

XI. EL PODER DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Teniendo un panorama más amplio de cómo se ha ido transformando el poder, prosigamos a hablar del poder que tiene el presidente de la República: es jefe de la administración pública federal centralizada, jefe de las fuerzas armadas, jefe del ejército nacional, jefe de la fuerza aérea nacional, como también, es jefe de la policía federal, ya sea preventiva o ministerial;³ asimismo, el titular del Poder Ejecutivo es el jefe del Ministerio Público, dependencia encargada de la procuración de justicia, precisamente, de la investigación y persecución de delincuentes. En México persiste un defectuoso orden jurídico que extralimita facultades al presidente de la República que conlleva a un poder exagerado. Estimo que no es malo que el presidente sea el jefe de las fuerzas armadas, jefe del ejército nacional, jefe de la fuerza aérea nacional, porque se somete el poder militar al poder civil; pero mi sentir sostiene, que es malo que el titular del Ejecutivo federal sea el jefe del Ministerio Público por ser la dependencia que tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, sobre todo se encarga del preámbulo de la función pública jurisdiccional, que es la procuración de justicia, la investigación y persecución de los delitos. Antes de la vigencia de la Constitución de 1917, el Ministerio Público estaba adscrito al Poder Judicial, una vez vigente aquella, se produjo un cambio, adscribiéndose al Poder Ejecutivo; la modificación fue motivo de la inequidad e injusticias respecto a la investigación

³ Las personas que integran estas últimas cuatro dependencias son las únicas autorizadas para usar armas, al particular solo se le otorgan permisos.

y persecución de delitos por parte del Poder Judicial, no porque hubiera consignas hacia el presidente de la República ordenando ejercer la acción penal, sino porque vivíamos en una época de "partido hegemónico". Cuando comienza esta era *unipartidista* y el Ministerio Público depende del Ejecutivo federal se observó que la Procuraduría General de la República actuaba de manera ficciosa, acarreando consigo consignas políticas debido a que se protegía al partido político que había respaldado al procurador. En algunos países europeos el Ministerio Público es autónomo y representa un gran avance en cuanto al preámbulo de la función pública jurisdiccional.

XII. PROPUESTA DEL DOCTOR JORGE FERNÁNDEZ RUIZ PARA ATENUAR EL PODER DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Aportación muy importante es la propuesta del doctor Fernández Ruíz, la cual consiste en que ni los ministros de la Suprema Corte de Justicia, ni el procurador General de la República, sean propuestos por el presidente de la República, sino que, se auto postulen, para que de esta manera no tuvieran que guardar gratitud ante quién los postuló, o sea, ante el presidente de la República, de aquí se deduce el dicho de que "nadie muerde la mano que le da de comer". ¿Por qué una ratificación del Senado de la República o en su caso de la Comisión Permanente? Se trata de no hacer político el puesto de ministro ni de procurador; por eso aquellos que cumplan con los requisitos pertinentes, que consistirían en no pertenecer ha partido político, que haya estudiado en una Universidades reconocidas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que haya ejercido profesionalmente por lo menos diez años, que además de tener el título de doctor en derecho tenga *obra escrita*. Los que reúnan estos requisitos serán sometidos a un sistema de *insaculación*, para que sea la suerte y no los intereses, quién decida el nombramiento de aquél postulante para el cargo en disputa.

EL TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

XIII. PROPUESTA DEL LICENCIADO FILIBERTO OTERO SALAS PARA ATENUAR EL PODER DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

De igual importancia resulta ser la propuesta planteada por el licenciado Filiberto Otero Salas, la cual consiste en que además de que los postulantes para los cargos de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y procurador General de la República cubran los requisitos anteriormente señalados en la propuesta del doctor Jorge Fernández Ruiz; se constituya un Consejo, integrado por once doctores en derecho de las once mejores universidades que estén dentro del *ranking* donde se imparta el derecho, para que de esta manera, sean expertos en la materia quienes escojan a los que van a ocupar estos cargos; solo así, se dejará de hacer política la designación de estos cargos; e incluso en este sentido, podría entrar la designación del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y muchas otras que encuadren en la hipótesis planteada. Es menester mencionar que los once doctores en derecho que integren el Consejo propuesto, jamás volverán a integrar por ningún motivo otro Consejo constituido para la designación de cualquier cargo, debiéndose renovar totalmente cada que sean la designación para ocupar los cargos mencionados.

XIV. CONCLUSIONES

Para lograr una administración pública eficaz, es necesario hacer una reestructuración no tan solo de la misma, sino impulsar una *reforma del Estado* que implique una paridad de poder en los tres órganos del mismo, para que de esta forma, ningún órgano goce de más privilegios que otro, poniendo en práctica una verdadera división del poder para el ejercicio de sus funciones, para que se acabe con la jerarquía entre los órganos del Estado, donde el titular del Poder Ejecutivo no proponga a los titulares del Poder Judicial, que seguramente por influencia o estrategia política serán los que ocupen dicho cargo, sólo de esta forma se acabará con la gratitud que guardan estas personas que son impuestas en el cargo.

ROBERTO MEDINA NAVA

Los encargados de los puestos deben de ser los más aptos, no de los "mejorcitos" si queremos ser un país desarrollado; si es que el presidente de la República en verdad quiere un cambio, debe ser él, quien se encargue de supervisar directamente todas las obras y proyectos que se estén elaborando. Si es verdad que somos el país que más contribuciones hace y que además, se destina un presupuesto impresionante a distintas dependencias, que debiera de verse reflejada en la realidad social, pero no es así; las partidas presupuestales se realizan justo a tiempo y tienen un destino señalado, lo malo es que existe una gran desviación de recurso, lo que impide un sano desarrollo en el país, fomentando el enriquecimiento de unos cuantos.

Si en verdad queremos un cambio, no nos debemos de esperar en que los políticos lo realicen, porque han pasado más de dos siglos y jamás se ha logrado, si nos hemos desarrollado como país, no es tanto por las decisiones que han tomado los políticos, sino porque la sociedad la a buscado.

Tenemos que ponernos a trabajar, no tan solo los que están en el *poder*, sino toda la población, unos estudiando, otro trabajando, pero siempre viendo por el desarrollo del país para alcanzar el *bien común*; si estamos a expensas de lo que hagan o no hagan nuestro políticos, nunca se llegará a nada, pero si somos nosotros quienes provocamos el cambio social, impulsando el desarrollo social, se logrará mucho.