

318.509

5  
20



**UNIVERSIDAD**

**INTERCONTINENTAL**

**ESCUELA DE DERECHO**

Con estudios incorporados a la

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

1977 - 1989

**"LA REFORMA ADMINISTRATIVA  
EN MEXICO"**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**FRANCISCO JAVIER GARCIA ROSADO**

Asesor de Tesis:

**DR. HECTOR SANTOS AZUELA**

MEXICO, D. F.

**TESIS CON  
FALLA LE CRGEN**

1991



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

## I N D I C E.

	Pág.
INTRODUCCION. . . . .	1
C A P I T U L O I.	
ANTECEDENTES. . . . .	5
C A P I T U L O II.	
GENERALIDADES.	
A. CONCEPTO, CLASIFICACION Y CAUSAS. . . . .	29
B. PLANEACION ESTRUCTURAL. . . . .	42
C A P I T U L O III.	
ANALISIS JURIDICO DE LOS PRINCIPALES ORDENAMIENTOS QUE DAN FORMA AL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.	
A. PRINCIPALES ORDENAMIENTOS PUBLICADOS DURANTE EL SEXENIO DE 1976 - 1982. . . . .	54
1.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. . . . .	54

	Pág.
2.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO. . . . .	137
3.- LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA. . . . .	140
B. PRINCIPALES ORDENAMIENTOS PUBLICADOS DURANTE EL SEXENIO DE 1982 - 1988. . . . .	144
1.- LEY DE PLANEACION. . . . .	145
2.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. . .	155

#### C A P I T U L O   I V .

CONCLUSIONES. . . . .	210
-----------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.

"Cuando un Presidente del Consejo quiere hacerse aplaudir por una asamblea, solo le es necesario anunciar la Reforma Administrativa, puesto que nadie sabe lo que ésta quiere decir".

ANDRÉ TARDIEU.

INTRODUCCION.

## I N T R O D U C C I O N .

El estudio de la Administración Pública en México tiene sus orígenes teóricos y sistematizados en el campo del Derecho, y más propiamente, en el Derecho Administrativo.

El Estado Mexicano se ha enfrentado a un sombrío panorama administrativo debido a un sin número de improvisaciones, provocando serios tropiezos, aunado al crecimiento constante de las necesidades públicas que gradualmente han ido dificultando la labor administrativa.

En los últimos 40 años el conocimiento de la Administración Pública se ha hecho cada vez más amplio y complejo, debido a dos importantes factores: por un lado el desarrollo del Estado Mexicano ha venido incorporando facultades y funciones que le confieren relevancia y rectoría en las actividades económicas, políticas y sociales del País; y por el otro lado, el consecuente y desmedido crecimiento así como la multiplicación de las Dependencias y Entidades Públicas que han requerido de un proceso de adecuaciones a las estructuras en todos los niveles del Sector Público.

Es así como se ha sistematizado la planeación y la programación, la presupuestación y el financiamiento, la reorganización y el control de los recursos financieros, humanos y materiales, al mismo tiempo que se ha promovido la tecnología administrativa y se ha buscado la profesionalización de los servidores públicos combatiendo la corrupción y alimentando el espíritu de servicio.

La actividad del Estado Mexicano ha tenido ajustes Constitucionales, legales y de procedimiento, tanto para simplificar como para coordinar sus acciones.

Conjuntamente con las reformas Constitucionales han sido creadas nuevas disposiciones y se han reformado otras muchas que ya estaban en vigor, proliferando Reglamentos, Decretos y Acuerdos expedidos por el titular del Ejecutivo Federal en uso de su facultad contenida en la fracción I del artículo 89 Constitucional; además a esto, las llamadas "normas generales" y "bases", emitidas por el titular de cada una de las Dependencias del propio Ejecutivo.

La actividad legislativa en los últimos tres sexenios de gobierno ha sido avasalladora, constituyen-

do un verdadero reto su análisis, interpretación y comentario.

En el desarrollo del presente trabajo haré un análisis crítico de los principales ordenamientos legales, que a mi juicio dan forma a la actual organización de la administración pública Federal, desde la iniciativa de ley hasta la vigencia de los mismos, así como su aplicación y sus consecuencias en la actualidad, para poder llegar a la conclusión si el proceso de Reforma Administrativa en México cumplió con todos y cada uno de los preceptos Constitucionales, sus bases ideológicas y justificaciones.

Dentro de las hipótesis del presente trabajo se encuentran el evidenciar si la Reforma Administrativa emprendida por el Gobierno Federal encuentra fundamento legal que asegure su continuidad en el tiempo, o es un mero programa político sexenal, asimismo procederé a encuadrar dentro de las clasificaciones existentes en la teoría administrativa, el programa de Reforma Administrativa puesto en marcha por el Gobierno Mexicano.

Por otra parte, determinaré la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal, así como el



hecho de que no existe igualdad jurídica entre las Secretarías de Estado con el Departamento del Distrito Federal ni entre las Secretarías de Estado entre sí.

Dentro de análisis que haré de los ordenamientos jurídicos antes indicados se podrá constatar que el Poder Legislativo, en muchas ocasiones, aprueba o modifica leyes sin la debida atención y estudio de las iniciativas provocando mayor confusión y complejidad a las leyes administrativas.

La promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y posteriormente la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, acentuaron mi interés para realizar un estudio a fondo de la Reforma Administrativa; el presente trabajo, que contiene un estudio que a mi juicio se realizó con la dedicación necesaria, misma que se traduce en la gran inquietud que origina mi entusiasmo por la administración pública.

Expuesto lo anterior, me permito poner a su consideración el tema que he denominado:

**LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.**

ANTECEDENTES.

CAPITULO I.

## CAPITULO I. - A N T E C E D E N T E S.

Durante el México colonial los cargos públicos de alto nivel eran reservados a los Ibéricos, consecuentemente los criollos carecían del principio de igualdad frente a los cargos públicos y más aún los mestizos e indios los que quedaban exclusión por completo, situación que motivó que al consumarse el movimiento de Independencia los nuevos administradores públicos carecieran de experiencia.

Apenas iniciado el movimiento de Dolores, y en medio de la confusión de los primeros momentos, Don Miguel Hidalgo y Costilla intentó en Guadalupe, en Diciembre de 1810, la organización de un Gobierno con dos Secretarios, uno de carácter indeterminado "de Estado y Despacho" y el otro "de Gracia y de Justicia".

Vino después la Constitución de Apatzingán, de Octubre de 1814, que fue la primera que dio bases completas para la organización del Poder Público.

Los principales intentos de una Reforma Administrativa de ese período se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de Gobierno: Hacienda,

Ejército y Policía, Tribunales de Justicia; agotándose muchos de ellos en el mero anuncio de modificaciones legales que no siempre se llegaron a ser realidad, bien fuese por falta de instrumentos y recursos apropiados o bien por falta de tiempo para llevarlos a cabo, y en otras ocasiones se tradujeron en ceses masivos de personal en busca de economías presupuestarias.

Se puede admitir que desde 1821, se planteó en México la imperiosa necesidad de una Reforma Administrativa acorde al crecimiento del país y prueba de ello fue el Reglamento de Gobierno, del 6 de Noviembre de 1821 aprobado por la Junta Soberana Provisional Gubernativa, en el cual se estableció que "cada Ministro estaba obligado a proponer las reformas y mejoras en su Ministerio, además de coordinarse con los demás Ministros para proponer reformas generales". (1)

Los objetivos preponderantes en el siglo XIX fueron en lo externo, consolidar la recién adquirida Independencia Política, y en lo interno, establecer una Soberanía efectiva a nivel nacional. Esto planteaba por una parte decidir la forma de Gobierno que daría cauce

---

(1) Apud. CARRILLO Castro, Alejandro y Andrés Caso. "La Reforma Administrativa en México". REFORMA ADMINISTRATIVA. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS. 1971. Editorial I.N.A.P. México, D.F. MEXICO. Pág. 51

a la vida de la nueva Nación y, por otra, institucionalizar las nuevas dependencias que permitieran sustituir las estructuras surgidas durante la dependencia colonial, basado en la tesis de fortalecer al Poder Ejecutivo.

Fue así que en el año de 1821 el Gobierno Federal sólo contó con cuatro Secretarías de Estado: La Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda; la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos; la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores; y finalmente la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina. Básicamente encargados de las funciones de ley, orden y vigilancia; es decir, las funciones del Estado Gendarme (Polizeistaat).<sup>(2)</sup>

No fue sino hasta que México perdió la mitad de su territorio, en el último año de gobierno de Antonio López de Santa Anna, debido al abandono de la parte norte del país y a la centralización en que se vivía, cuando se pensó en establecer un quinto Ministerio: el de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

---

(2) Del Alemán, Polizei: Policía; y de Staat: Estado. DICCIONARIO OJAS, ALFONSO-ESPANOL, Decima Séptima Edición, 1977. Ediciones HIRAS, Barcelona, ESPAÑA. Págs. 290 y 345.

En 1857 una nueva Revolución popular de corte liberal, llamada "De la Reforma", apoyó una nueva Constitución que, al tiempo de consagrar las Garantías Individuales que caracterizan al Estado moderno, fortaleció al Poder Legislativo frente a las facultades del Ejecutivo con la idea de limitar los extremos a que llegaron algunos Presidentes anteriores, en especial el dictador Santa Anna, cuyos excesos originaron el movimiento referido.

Sin embargo, las fuerzas conservadoras no aceptaron de buen agrado la nueva Constitución, desatándose una nueva lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación del Estado y la Iglesia.

Juárez como Titular del Poder Ejecutivo, en el año de 1859 proponía una "Revolución Administrativa", que de haberse logrado, hubiera constituido sin duda el primer caso de Reforma Administrativa que se hacía en la nueva Nación con un carácter integral y sistemático, sin embargo no fue puesta en marcha, debido a la invasión que los franceses realizaron a tierras mexicanas.

Juárez luchó por defender el Gobierno Republicano y después de tres años de esfuerzos que culminaron con la expulsión de los invasores y la muerte del pretendido

Emperador, fue electo nuevamente Presidente, con esta investidura murió en 1872 cuando trataba de fortalecer las facultades del Poder Ejecutivo y así llevar a cabo su programa de Reforma Administrativa. Sin embargo, este intento fue parcialmente logrado por su sucesor, Lerdo, quien restableció la Cámara de Senadores y fue consumado por Porfirio Díaz, quien ocupó la Presidencia por 33 años, de 1876 a 1911, después de haber derrocado a Lerdo cuando pretendía reelegirse.

El General Porfirio Díaz tomó posesión del Ejecutivo para el periodo del 1o. de Diciembre de 1884 al 30 de Noviembre de 1888, y formó su Ministerio con los señores Don Ignacio Mariscal, en Relaciones; Don Manuel Dublán en Hacienda; Don Manuel Romero Rubio, en Gobernación; Don Carlos Pacheco, en Fomento; Don Joaquín Baranda, en Justicia; y, Don Pedro Hinojosa, en Guerra y Marina.

En 1887 se reformó el artículo 78 de la Constitución de 1857 declarándose permitida la reelección por un solo cuatrienio.

El 1o. de Diciembre de 1888 tomó posesión de la Presidencia del país, por segunda vez, el General Por-

firio Díaz.

En Enero de 1890 comenzó a regir el nuevo Código de Comercio y en 1891 se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, dependencia que tuvo a su cargo el establecimiento de la red de vías férreas del país, y posteriormente, de carreteras y aeropuertos, el 13 de mayo de ese mismo año se promulgó "el Decreto que establece el modo cómo deben distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado". (3)

De nuevo se modificó la Carta Fundamental dejando el artículo 78 en los mismos términos en que lo expidieron los Constituyentes, es decir, permitiendo la reelección indefinida.

En 1892, Díaz fue reelecto por tercera vez. El país se encontraba bajo una crisis económica producida por la pérdida de cosechas y salida de capitales así como por la depreciación de la plata y el alto tipo de cambios de la divisa extranjera, pero gracias al reordenamiento de la Hacienda Pública ejecutado por Don José Ives Limantour quien fue nombrado Ministro en

---

(3) "DECRETO QUE ESTABLECE EL MODO DEBEN DISTRIBUIRSE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO" de fecha 13 de mayo de 1891. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA No. 10, octubre-diciembre. Primera Edición, 1959. Editorial I.N.A.P. México, D.F. MÉXICO. Pág. 63.



1893, el país salió de la crisis estimulándose el establecimiento de nuevas industrias, fomentándose la agricultura y la exportación de multitud de artículos.

En 1896 se promulgó la reforma Constitucional por la cual quedaron suprimidas en todo el país las alcabalas, dándose con eso un gran paso en el sendero de la libertad de comercio.

El General Díaz fue reelecto, empezando su sexto periodo al albor del siglo XX. El periodo de paz que caracterizó al gobierno del General Díaz le permitió dirigir todos sus esfuerzos hacia el desarrollo económico del país procurando el progreso de México por todos los medios.

Como consecuencia de la política desarrollada por Díaz, el crédito nacional fue efectivo, estableciéndose fábricas, comercios, explotaciones mineras y los ferrocarriles: pero el progreso material se obtuvo en forma desventajosa para la economía nacional, puesto que política y económicamente el país dependió de los intereses que tenían las colonias extranjeras.

Pero la ausencia de participación política y las injusticias cometidas en contra de la población

nacional en el intento de capitalizar todo el país y atraer la inversión extranjera, motivaron un nuevo y profundo movimiento Revolucionario popular contra la dictadura del General Porfirio Díaz y los grupos privilegiados que éste había favorecido.

Al triunfo de las fuerzas populares se elaboró una Constitución que impuso nuevos objetivos de carácter económico y social al Estado Mexicano y sentó las bases para convertir al Gobierno Federal en un instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de la vida de la población no sólo en el aspecto económico, sino en el político, social y cultural. (4)

Para cumplir los nuevos objetivos del Estado se hizo necesaria la creación de una nueva y más completa Administración Pública Federal. Fue así que en 1917 se lleva a cabo la primera Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, al crearse Constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del Presidente: los Departamentos Administrativos, bajo cuya denominación se establecieron organismos distintos a las Secretarías de Estado, encargándoles la provisión de diversos

---

(4) Artículos 3, 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

servicios comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable, promulgándose así el 30 de diciembre de 1917 la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. (5)

El período Post-Revolucionario que transcurrió de 1917 a 1921 se caracterizó por una gran inestabilidad política, social y económica por ser en él donde se definió el grupo que se encargaría de ejercer el poder bajo el nuevo documento Constitucional, intentando algunas acciones tendientes a restituir la división de poderes. Desapareció la Secretaría de Justicia para conservar dentro del Poder Ejecutivo a la Procuraduría General de la Nación, como Ministerio Público, remitiendo al Poder Judicial los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, y a las autoridades locales la impartición de la Justicia Menor y de Paz que antes dependían de la Secretaría de Justicia.

La educación primaria y secundaria se encomendó asimismo en forma directa a los Ayuntamientos locales, conservando como responsabilidad Federal únicamente la educación superior, que sería impartida por el Depar-

---

(5) Cfr. "LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO" de fecha 31 de diciembre de 1917. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA No. 10, Op. Cit. Págs. 66-71

tamento Universitario y de Bellas Artes.

La turbulencia de este periodo llevó a Venustiano Carranza a crear, como primeros Departamentos Administrativos: el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, el Departamento de Aprovisionamientos Generales y el Departamento de Contraloría.<sup>(6)</sup>

El lapso comprendido de 1921 a 1930 se caracterizó como una etapa que, provocó numerosos elementos de descontento y de tensión originados por las demandas de participación política, que culminaron en la llamada rebelión de los "Cristeros". En consecuencia, la respuesta gubernamental se orientó fundamentalmente a la pacificación del país y al logro de la estabilidad política y económica.

Los esfuerzos de pacificación del país culminaron en lo político con la creación del Partido Nacional Revolucionario que procuró el logro de mecanismos para sustituir la lucha por la negociación, la discusión por la disuasión y el compromiso basado en el

---

(6) El Departamento de Contraloría funcionó de 1917 a 1924 y tuvo, entre otras atribuciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

interés nacional.

En lo económico se imponía la necesidad de ordenar y generar los recursos mínimos necesarios. Con tal finalidad se impulsó la competencia del Estado en materia política, fiscal y monetaria, dando lugar a la creación de la Comisión Monetaria y posteriormente, el Banco de México, en 1925. En 1928 se autorizó la creación del Departamento de Presupuesto, que se separaría de la Secretaría de Hacienda y que dependía directamente del Presidente de la República, y estuvo encargado de estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servidores públicos.

En esta época se aprobó la primera Ley del Petróleo que instrumentó el derecho del Estado sobre los recursos del subsuelo. Los crecientes requerimientos del campo y el mandato del artículo 27 Constitucional originaron la creación del Departamento Agrario, así como el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Se inició también la atención de la salubridad pública, creándose el Departamento de Salud Pública para encargarse el Estado de esta función de carácter social.

En 1931, se promulga el Código de Trabajo y con el propósito de asegurar su aplicación se establece el Departamento del Trabajo, desprendiéndolo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; para orientar el Estado al desarrollo económico y social se promulgó la Ley de Planificación y al mismo tiempo se fortalecieron las facultades del Banco de México a través de la aprobación de las Leyes Bancarias de 1931 y 1932.

Una vez lograda la pacificación del país y un mínimo de estabilidad política, se llevó a cabo una reforma a fondo del aparato administrativo central con al expedición de la segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, desapareciendo los Departamentos Administrativos encargados de proporcionar apoyo general a otras dependencias, descentralizándose dichas funciones dentro de cada dependencia. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reabsorbió así, en 1934, al Departamento de Contraloría y al de Aprovisionamientos Generales. La Secretaría de Economía Nacional absorbió por su parte las atribuciones del Departamento de Estadística, y la de la Defensa Nacional, las del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. (7)

---

(7) Cfr. "LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO" de fecha 6 de abril de 1934. REVISTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA No. 10. Op. Cit., Págs. 81-91.

El General Lázaro Cárdenas llega al poder como el primer Presidente que gobernaría durante seis años, con un programa estructurado en un Plan Sexenal, el primero con que contó un gobierno Post-Revolucionario.

El gobierno del General enfocó su política en dos líneas: por una parte, promovió que ningún grupo activo dentro de la economía fuese desatendido y, por otra parte, apoyó el fortalecimiento de los grupos relativamente más débiles.

La producción agrícola alcanzaba ya un rango de primera importancia, sobre todo por la creciente demanda. Sin embargo, el campo carecía de un sistema de crédito y de financiamiento. Con la idea de asistir a aquel sector agrícola, en rápido crecimiento, se crearon en 1935 el Banco Nacional de Crédito Ejidal y en 1936 los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.

En Diciembre de 1935 se promulgó la tercera Ley de Secretarías y de Departamentos de Estado, por la cual se creó el Departamento Forestal, de Caza y Pesca que pretendió la defensa de los recursos naturales renovables del país. (8)

---

(8) "LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO" de fecha 31 de diciembre de 1935. IBID. Págs. 91-107.

Se reorganizó la Secretaría de la Economía Nacional, estableciéndose una nueva Dirección dedicada a promover y auxiliar a las cooperativas y, con la creación del Banco de Fondo Cooperativo, se propició el surgimiento de un número considerable de sociedades cooperativas, algunas de las cuales eran de participación estatal.

En esa época se instituyeron: la Comisión Federal de Electricidad, con facultades para generar y distribuir energía eléctrica; y Petróleos Mexicanos, organismo estatal encargado de la explotación, refinamiento y distribución del petróleo, luego de la expropiación que se hizo de las empresas extranjeras que controlaban este importante recurso no renovable.

El interés por el comercio exterior se manifestó con la integración, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la primera comisión dedicada a su promoción, así como la creación del Banco de Comercio Exterior.

Por otra parte, en 1937 se estableció el Departamento de Ferrocarriles, que ese mismo año fue reabsorbido por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas al crearse Ferrocarriles Nacionales de México como



organismo descentralizado.

Por lo que se refiere a la atención de los aspectos de bienestar social, se crearon el Departamento de Educación Física y el de Asuntos Indígenas, encargado de integrar a la Nación los núcleos indígenas marginados; El Departamento de Asistencia Social Infantil, al cual se le encomendó también la construcción y habilitación de hospitales y casas de cuna.

El 5 de Diciembre de 1938 se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y el 31 de diciembre de 1938, se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia, para acrecentar y defender el patrimonio cultural de los mexicanos.

La organización central sufrió pocos cambios con las reformas de la Ley de Secretarías y Departamentos de 1939 por la que la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública se fusionaron en una sola Secretaría, la de Salubridad y Asistencia, mientras que el Departamento de Marina se separó de la Secretaría de la Defensa Nacional. (9)

En 1943 se creó la Comisión Intersecretarial, en-

---

(9) "LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO" de fecha 30 de diciembre de 1939. IBID. Págs. 107-125.

cargada de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la administración pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

La situación de emergencia ocasionada por la Segunda Guerra Mundial planteó una creciente preocupación por la posible enajenación de industrias a extranjeros. Tal es el origen de la primera reglamentación sobre este campo, en 1944, que permitió señalar las industrias sobre las cuales se requería un mínimo del 51% de acciones en manos nacionales, so pena de nacionalización. También de entonces datan los primeros antecedentes de regulación de las atribuciones del Ejecutivo en materia económica.

Por lo que respecta al sector bienestar social, en 1943 se estableció el Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1946 el Comité Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Federal de Capacitación del magisterio, así como diversos Institutos de investigación médica especializada.

La conclusión de la Segunda Guerra Mundial marcó

el inicio de una nueva situación político-económica para el país que se enfrentó a una disminución de las exportaciones y la salida de capitales refugiados creando un desequilibrio económico.

El problema inmediato a que se enfrentaba el país consistía en continuar el ritmo de industrialización. Para tal efecto, se empezó por aligerar las restricciones del crédito, no imponer obstáculos a la importación de productos básicos y capitales útiles, con lo cual se buscaba contribuir a elevar la inversión del sector privado.

Se iniciaron grandes inversiones públicas en caminos, puertos, turismo, irrigación, agricultura y comercio, así como en ferrocarriles y producción de energía eléctrica y petróleo. Medidas encaminadas a proporcionar alicientes al inversionista, buscando consolidar un sector industrial.

Con el fin de dar solución a la necesidad de créditos para la agricultura y la industria se expidió la nueva Ley Orgánica del Banco de México, para hacer más efectiva su intervención en el mercado de valores.

La estructura fiscal se basaba en prácticas obsoletas, provocando que los egresos crecieran más que los ingresos y, en consecuencia el Gobierno se vio obligado a recurrir al crédito interno y externo.

Durante la década de 1940 a 1950, la inversión pública se orientó fundamentalmente a financiar los sectores de comunicaciones y transportes, irrigación, ferrocarriles y petróleos. El gasto corriente por su parte, se destinó a mantener los servicios sociales y asistenciales, la salubridad y la educación.

El 13 de Diciembre de 1946, se promulgó la quinta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. (10) Se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos con el fin de elevar la productividad de los distritos de riego; y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con la idea de racionalizar y controlar las adquisiciones y los contratos de obras públicas. Esta dependencia fue facultada asimismo para realizar estudios y sugerir medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública en general; buscando elevar la productividad del ya complejo aparato administrativo descentralizado que había ido creciendo y en virtud de que

---

(10) "LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO" de fecha 7 de diciembre de 1946. IBID. Págs. 132-137.

no se contaba con medios adecuados de control, se expidió en 1947 la primera Ley para el Control de Organismos Descentralizados.

En la década de 1950 a 1959 la política de bienestar social se orientó a los sectores no privilegiados a través de la seguridad social, la educación, políticas de control de crédito y de precios y la intervención directa del Estado en el mercado.

La inversión del Estado se canalizó a los renglones de la educación, irrigación, construcción de carros de ferrocarril, energía eléctrica, petróleo y ensamble de automóviles y camiones.

El Banco de México, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior iniciaron una activa búsqueda de créditos en el exterior. En esta época el Estado adquirió a través de NAFINSA, participación tanto mayoritaria como minoritaria, en numerosas empresas manufactureras nacionales, algunas de las cuales habían fracasado en manos de la iniciativa privada.

El 24 de Diciembre de 1958 se publicó la sexta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que es el

antecedente más inmediato de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalando las dependencias que la integraban y organizando la competencia de cada una de ellas. (11)

En estas disposiciones se establecían los dos tipos de dependencias que había previsto el Constituyente por lo que hace a la administración centralizada, Secretarías y Departamentos Administrativos, y no se hacía referencia alguna a las entidades paraestatales.

El detalle de las funciones atribuidas a cada Secretaría y Departamento Administrativo se realizaba por medio de Reglamentos Interiores que con tal fin expedía el Ejecutivo Federal.

Esta ley experimentó numerosas reformas para actualizar las funciones de las dependencias del Ejecutivo transformarlas o para crear otras.

Con el establecimiento de la Secretaría de la Presidencia en 1958, marco el inicio jurídico del programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Esta dependencia quedó encargada de recabar los datos

---

(11) "LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADOS" de fecha 24 de diciembre de 1958. 1910. Págs. 140-165.

para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo; así como la planeación de obras y sistemas, proyectar y promover el desarrollo de las regiones y localidades que señalare el Presidente de la República. Estaba facultada para planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública, y estudiar las modificaciones que debieran hacerse a la misma.

El 9 de abril de 1965 se estableció dentro de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública (CAP), para iniciar la promoción y coordinación de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.

Se fomentó la idea de la necesidad de una Reforma Administrativa debido a los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública las que fueron apoyadas e institucionalizadas jurídicamente por el Lic. Luis Echeverría Álvarez, quien ocupara la Presidencia de la República en el período de 1970 a 1976.

Desde el principio de su régimen el Presidente

Luis Echeverría Álvarez, tomó un interés directo en promover la Reforma Administrativa del Sector Público Federal en su conjunto, por lo que el 28 de Enero de 1971 promulgó un Acuerdo que fijó las bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. (12)

A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo sus nuevas funciones, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, el 10. de febrero de 1971, sustituyendo a la Comisión de Administración Pública. Esta dirección se encargó de la elaboración de las bases para el Programa de Reforma Administrativa del poder Ejecutivo Federal 1971 - 1976.

Para la elaboración de estas bases, primero era necesario precisar los objetivos generales y particulares, así como señalar las bases metodológicas que permitieran formular programas coordinados entre sí, debiendo tomar en cuenta las características particulares de cada área o dependencia.

Se tendría que partir de la base de que el apar-

---

(12) ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA PROMOCION Y COORDINACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL de fecha 27 de enero de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año.



to burocrático dependiente del Ejecutivo Federal estaba constituido por un conjunto complejo de órganos, estructurados jurídica y administrativamente de diversas maneras y bajo distintas denominaciones, a saber Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos.

Algunos de estos organismos realizaban actividades relacionadas con la prestación de servicios o la producción de bienes para la comunidad, mientras que otros tenían funciones de apoyo, coordinación o control de la acción gubernamental. Sin embargo en algunos casos, una misma entidad realizaba al mismo tiempo ambas actividades. Por esta razón fue conveniente distinguir para su estudio las actividades gubernamentales que se han considerado como fines sociales, económicos, políticos y culturales, de aquellas que estaban destinadas a prestar apoyo técnico o administrativo como serían las funciones de programación, presupuesto, información, administración de recursos materiales y humanos, así como de control y evaluación.

El 10. de Diciembre de 1976, tomó posesión del Poder Ejecutivo el señor Licenciado José López Portillo,

fijando como objetivo político prioritario de su Gobierno, promover en todos los aspectos la cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país, elevar la producción y asegurar que ésta se orientase hacia los bienes y servicios sociales, así como a las necesidades básicas de las mayorías de la población, lo que exigía contar con los instrumentos administrativos idóneos.

La aceptación de que los instrumentos administrativos vigentes en esa época habían acumulado vicios y duplicidad de funciones que no les permitían responder con eficiencia y oportunidad a las necesidades de la población, y de que el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una Reforma Administrativa hizo que se planteara la conveniencia de una reestructuración a fondo del Sector Público Federal.

A fines de 1976, el Presidente de la República decidió reorganizar la Administración pública, basado en los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública y posteriormente por la Dirección General de Estudios Administrativos dependientes de la Secretaría de la Presidencia.

GENERALIDADES.

CAPITULO II.

## CAPITULO II. - GENERALIDADES.

### A: CONCEPTO, CLASIFICACION Y CAUSAS.

#### - CONCEPTO:

Para poder llegar al concepto de Reforma Administrativa, es necesario, el señalar qué es la Administración Pública Federal.

Para Gabino Fraga: "La Administración Pública es una organización que forma parte de la actividad del Estado dependiente del Poder Ejecutivo Federal, que se caracteriza por ser un conjunto de órganos descentralizados que tienen a su cargo el atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas y, comprende la actividad estatal, salvo las funciones Legislativas, Judiciales y la del Gobierno. Sus órganos deben tener señalada legalmente su competencia en forma expresa, y le corresponde llevar a cabo concreta, continua y espontánea, la ejecución de leyes administrativas que encierran los fines de interés general". (13)

Para el Carrillo Flores, la Administración Pública:

"Es la organización que tiene a su cargo la direc-

---

(13) FRAGA, Gabino. REFORMA ADMINISTRATIVA. Vigésima sexta Edición, 1997. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Págs. 58-59.

ción y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro de un marco de derecho, las exigencias técnicas y una orientación política". (14)

Marshall E. Dimock postuló una definición más amplia, que se mantiene actualmente: "...la administración se refiere al "qué" y el "cómo" del gobierno. El "qué" es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El "cómo" son las técnicas de gerencia; los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama administración...". (15)

Pierre Escoube señala: " La Administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente delegados a recoger y definir la política general de la

---

(14) CASILLLO Flores, Antonio. LA GERENCIA GENERAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Segunda Edición, 1973, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MÉXICO. Pág. 10.

(15) Apud. HERRZ Acosta, Pedro. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Tomo I. Quinta Reimpresión. 1978. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. MÉXICO. Pág. 16.

Nación". (16)

Serra Rojas por su parte señala: " La Administración Pública es una entidad constituida por diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la nación ". (17)

Simplificando la idea de Serra Rojas, la Administración Pública Federal está constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituye formalmente como auxiliares en las tareas del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, procedamos a tratar de dar una definición de lo que es la Reforma Administrativa.

La doctrina expresa que la reforma es una acción

---

(16) Apud. FAYA Viesca, Jacinto. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Segunda Edición, 1933. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pág. 30.

(17) SERRA Rojas, Andrés. DEFECTO ADMINISTRATIVO, Tomo I. Novena Edición, 1979. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pág. 79.

deliberada tendiente al perfeccionamiento de la administración. La Reforma Administrativa se orienta a hacer de la Administración Pública un organismo de renovación constante. (18)

Para Gerald Caidem, se debe entender la Reforma Administrativa: "Como una inducción artificial de transformaciones a la administración en contra de las resistencias". (19)

Yehezkel Dror define la Reforma Administrativa como "un cambio dirigido de los principales aspectos de un sistema administrativo". (20)

La Reforma Administrativa, se puede entender de varias formas, según el enfoque que se le da. Así tenemos que la doctrina mexicana encabezada por el Alejandro Carrillo Castro, propone una definición explicativa de los momentos de la Reforma Administrativa, la cual transcribo por su importancia.

A la Reforma de la Administración Pública, nos

---

(18) SALINAS, Alberto. LA REFORMA ADMINISTRATIVA. Primera Edición, 1930. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. MÉXICO. Pág. 19.

(19) Apud. LEONARD, Arno. (compilador) ¿CÓMO REFORMAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA? Primera Edición, 1932. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. MÉXICO. Pág. 18.

(20) *Ibid.* Pág. 19.

dice el autor, la podemos entender como un " proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecuencia de todos los objetivos del Estado tanto los que se refieren a cada una de las instituciones públicas como a los de la Administración Pública en su conjunto".

Prosigue Carrillo Castro " es un proceso deliberado, participativo y consciente de cambio, para perfeccionar la Administración Pública tanto por sus componentes como por el Poder Público ".(21)

Sintetizando la definición expuesta por Carrillo Castro, la reforma resulta ser un proceso técnico-político permanente de revisión y racionalización de la Administración Pública.

Obtener una definición precisa de reforma administrativa sería muy ambicioso. El término resulta sumamente ambiguo e impreciso, que generalmente se utiliza en el estudio de las modificaciones, cambio o transformación de la Administración Pública.

---

(21) CARRILLO Castro, Alejandro. "Base Metodológica, Intervenciones e Institucionalización del proceso (1921-1971)". LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. Cuarta Edición, 1980. Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pág.75.



El concepto transmitido por la expresión " Reforma Administrativa " no coincide con el significado usual de la expresión; según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española "reformular" significa la acción de "volver a formar, rehacer, arreglar, corregir, enmendar, poner en orden", tales verbos denotan una acción que, se presta a ser interpretados como una serie de acciones periódicas, sin continuidad.

En mi concepto la Reforma Administrativa es el conjunto de actos permanentes tendientes a adecuar los órganos de la administración pública al ritmo de las necesidades legítimas presentes y futuras que la sociedad demanda.

En efecto, el proceso de reforma debe ser sistemático y continuo, sus metas deben ser el punto de partida de nuevas reformas, ya que de no hacerlo la Administración Pública puede resultar obsoleta y no cumplir los fines sociales que tiene encomendados.

- CLASIFICACION:

Como consecuencia de la gran dificultad que se presenta para definir el concepto que nos ocupa es me-

nester el conocer los distintos tipos de Reforma Administrativas.

Una primera clasificación nos la señala el Dr. Chanes Nieto, distinguiendo. (22)

A) En base a los recursos; se clasifican en Reformas Administrativas Estructurales y Reformas Administrativas Conductistas.

- Las Reformas Administrativas Estructurales: Son las que recaen sobre aspectos de organización y funcionamiento de la Administración Pública.

- Las Reformas Administrativas Conductistas: buscan fomentar el mejoramiento de los hombres.

B).- Desde el punto de vista de su ámbito de acción y de su extensión; se dividen en Reformas Microadministrativas y Macroadministrativas.

- Las Reformas Microadministrativas: se refieren al mejoramiento de una institución.

- Las Reformas Macroadministrativas: se refieren al mejoramiento de dos o más instituciones.

C).- Desde el punto de vista de sus resultados, se clasifican en Reformas Eficientistas y Eficacistas.

---

(22) CHANES Nieto, José. "Conceptuación y Alcances de la Reforma Administrativa". REFORMA ADMINISTRATIVA. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS. 1971. I.H.A.P. México D.F. MÉXICO. Pag. 355.

- Las Reformas Eficientistas son las que solamente tienen como intención el mejoramiento de la eficiencia (Relación Costo-Beneficio) y la economía del gasto, sin que la preocupación básica radique en el logro, adecuado o no, de los objetivos sustantivos o trascendentes encomendados al aparato administrativo. Una característica básica de las Reformas Eficientistas es que sus objetos se traducen finalmente en la postulación de la "Reforma por la Reforma", lo cual la convierte en un fin en sí misma y no la observa como el medio que es, o sea como un instrumento para la consecución de objetivos ulteriores. (23)

- Las Reformas Eficacistas se orientan al logro eficaz y no sólo eficiente de los objetivos que tienen encomendados el Estado como ejecutor de la voluntad popular. Generalmente, tratan de conseguir que todos los elementos del aparato estatal, tanto individual como colectivamente, puedan cumplir con mayor eficiencia sus objetivos pero contribuyendo al logro de los objetivos de conjunto de la Administración. (24)

---

(23) CARRILLO Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. Op.Cit. Págs. 65-66.

(24) EFICIENCIA.- es un concepto que permite la edición de resultados vinculados con las metas previstas en función a los resultados alcanzados. Se trata del mayor o menor uso de capital requerido en función de cierta cuota de trabajo empleado para la obtención de un producto o Servicio; EFICACIA.- es la relación del cumplimiento de los objetivos. La eficacia es conveniente enfocarla a la adecuada pertinencia de las decisiones, más que a los resultados incrementistas de estos. Fuente. RUIZ Dueñas, Jorge. EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA. 1982. Editorial Trillas, S.A. México, D.F. MEXICO. Pág. 42.

D). - Desde el punto de vista del ámbito que abarcan, se dividen en Integrales y Parciales.

- Reformas Integrales, se refiere a toda la Administración Pública.

- Reformas Parciales a ciertos aspectos de éstas.

Chanes Nieto da otra clasificación basado en las relaciones de las Reformas con las clases sociales. (30)

- Reforma Revolucionaria: Son las que pretenden sustituir violentamente a la administración ya existente, ocurren después del advenimiento al poder de una fuerza, generalmente revolucionaria.

- Reforma Administrativa Reformista: Pretende que la Administración Pública permita la realización de políticas gubernamentales que propicien transformaciones sociales.

- Reformas Modernizantes: Buscan el perfeccionamiento de la administración para un gobierno que no incluye en sus objetivos cambios sociales, solo estructurales.

En el capítulo correspondiente a las conclusiones procederé a encuadrar dentro de estas clasificaciones a nuestro programa de Reforma Administrativa.

- CAUSAS:

El desenvolvimiento económico y social de nuestro país dejó atrás a nuestra vieja Administración Pública, por ello, en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se señala la necesidad de adecuar la Administración Pública Federal a las actuales condiciones de desarrollo, así nacionales como del mundo; efectuar los ajustes que eviten duplicidad de esfuerzos, precisen responsabilidades y simplifiquen estructuras, de modo que el Ejecutivo Federal cuente con un instrumento eficaz, y que el pueblo encuentre en esa administración trámites sencillos y ágiles, y la atención que se merece, de ahí la importancia de que los servidores públicos y la población conozcan las facultades, el funcionamiento y las formas de creación de las entidades que integran a dicha Administración.

La baja de la productividad que sufría la administración pública fue ocasionada por los métodos inadecuados y obsoletos, lo que se reflejó en el erario nacional.

Las principales modificaciones que hizo la reforma en materia de Secretarías de Estado, trató fundamen-

talmente de evitar la duplicidad de trámites y controles por ejemplo, a la extinta Secretaría del Patrimonio Nacional, al igual que la Secretaría de Industria y Comercio, se encargaban del Fomento a la Industria; la primera se ocupaba del fomento y control de la industria pública, mientras que la segunda se encargaba del fomento y el control de la industria privada, ambas funciones quedaron bajo un solo mando, una sola supervisión, la de la extinta Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, para posteriormente pasar otra vez a la actual Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (industria privada) y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (industria pública).

Otro ejemplo de duplicidad de controles era el de la Secretaría de Obras Públicas que había sido la encargada de construir los aeropuertos y posteriormente se le encargó la introducción de una serie de servicios de infraestructura para el establecimiento de nuevas ciudades, sin embargo, contribuía también a este propósito en lo que a la introducción de agua potable y alcantarillado se refiere, por una parte, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, y por otra parte la Secretaría de Salubridad y Asistencia. A su vez la Secretaría del Patrimonio Nacional tenía una Subsecretaría que se encargaba de

aspectos de urbanismo y controlaba las juntas federales de mejoras materiales, que también introducían agua potable y alcantarillado.

Como se ve estas funciones estaban dispersas en cuatro Secretarías que tenían que coordinarse, la nueva Ley Orgánica, evita esta dispersión de funciones, poniendo todas estas funciones bajo un solo mando, simplificando estructuras, recursos y tiempo.

Otro aspecto importante era la lentitud en los trámites administrativos ya que, con el tiempo, se habían acumulado procedimientos que no siempre eran los más adecuados y eficientes pero sí lentos y costosos, que finalmente afectaban a los ciudadanos que no entienden por que una cosa que debería de tomarles dos o tres horas, en ocasiones les toma varios días, si no es que semanas, y no era desusual el hecho de que los mandaran de una oficina a otra y luego a otra, entonces dicho trámite tardaba meses, si no es que años.

Al revisar la racionalidad de muchos de estos procedimientos fue fácil encontrar que buena parte de ellos se podían eliminar, evitando mucho papeleo, y que se podía reducir el tiempo delegando decisiones a los Estados, evitando con esto, el traslado a la capital a

tramitar un documento.

Todas estas son medidas que se antojan simples y de sentido común. Sin embargo, la burocracia normalmente va acumulando vicios por lo que, periódicamente es necesario revisar los procedimientos administrativos para irlos adecuando a las necesidades de la sociedad.

En los últimos años el sector paraestatal, debido a su gran tamaño, dificultó su coordinación y por lo tanto produjo fugas de capitales, por lo que más de la mitad del presupuesto de la Federación se destinaba a los subsidios que el Gobierno otorga a dichas empresas, las que por lo general no eran de utilidad social, ni lograron los fines para los que fueron creadas.

Casi todo el sector paraestatal opera con números rojos, por lo que debemos admitir que algo anda mal en ese sector. Por eso el objetivo de la Reforma Administrativa consiste en elevar la eficiencia y la productividad a todos los niveles del sector público, elevando al máximo posible el aprovechamiento de los recursos técnicos, financieros y humanos de que dispone el sector público.



Como medida para evitar la ineficiencia y duplicidad de las más de 900 empresas de participación estatal que existían, se propuso liquidar o fusionar aquellas que duplicaban las funciones, o liquidando las que ya no cumplían con el fin social para lo que fueron creadas, y a enajenar la participación estatal en muchas otras en las que el Gobierno no tiene por que tener participación ya que no afectaban Areas prioritarias del país. (25)

Todos estos aspectos, hicieron necesaria la reestructuración de la Administración Pública Federal, después de un detenido y concienzudo análisis al aparato gubernamental.

#### B: PLANEACION ESTRUCTURAL.

En el desarrollo de este trabajo debemos entender como planeación estructural la organización de planes, que dispuestos y ordenados de tal forma, el todo resultante posee ciertas características de cohesión y permanencia.

Para lograr una verdadera reforma fue necesario

---

(25) Exposición de motivos de la LEY GUBERNICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, de fecha 26 de Diciembre de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1976.

efectuar la revisión del aparato administrativo en dos ámbitos complementarios: a) al nivel de cada institución, organismo o entidad pública (micro) y b) al nivel del Ejecutivo Federal en su conjunto (macro). Por lo que se encargó a los titulares de cada dependencia la programación y ejecución de reformas internas, considerando que nadie mejor que ellos estarían capacitados para conocer los problemas y las posibles soluciones para el logro de las reformas específicas de cada entidad pública, (micro) pero se estableció a la vez que la reforma macroadministrativa habría de ser estudiada y sometida a consideración del Ejecutivo por medio de la extinta Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República con las entidades competentes en cada caso.

Para el estudio y realización de las reformas microadministrativas, se ordenó establecer en cada una de las dependencias una Comisión Interna de Administración (CIOA) con la participación de todos los responsables de las áreas de trabajo. (26)

Las Comisiones Internas de Administración, esta-

---

(26) ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA PROMOCION Y COORDINACION DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL. Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 1971.

ban integradas por los funcionarios del más alto nivel de las diversas dependencias y precedidas directamente por su titular; para el mejor desarrollo de sus funciones éstas Comisiones Internas estaban apoyadas por las Unidades de Organización y Métodos y por las Unidades de Programación. Las Comisiones Internas de Administración fueron creadas para planear y armonizar las reformas necesarias para el mejor desarrollo de los objetivos y programas de su dependencia, así como para incrementar la eficiencia y contribuir con todo el Sector Público en su conjunto.

Las Unidades de Organización y Métodos estaban ubicadas bajo el mando directo del titular de cada dependencia y encargadas de auxiliar técnicamente a las Comisiones Internas de Administración en los estudios y proyectos que esta determinaren. (27)

Las Unidades de Programación, también formaban parte de las Comisiones Internas de Administración, con la finalidad de que los trabajos de Reforma Administrativa se orientaran a las adecuación de los sistemas, estructuras y métodos; en función de las metas y programas específicos de cada dependencia y en la formulación de

---

(27) Ibid.

sus programas de actividades e inversiones. (28)

A la entonces Secretaría de la Presidencia le correspondió promover y coordinar el programa de Reforma Administrativa. Fue la facultada para compatibilizar los propósitos y armonizar los esfuerzos de reforma, así como para establecer los sistemas y normas comunes de las dependencias del Ejecutivo Federal. (29)

Por lo que se refiere a las reformas macroadministrativas, la decisión indiscutible en cuanto a su realización y oportunidad, radica en el propio Poder Ejecutivo, ya que él es el titular de la Administración Pública y es el único facultado para ello.

Martínez Cabañas señala: toda reforma requiere, si ha de tener éxito, por lo menos cierto grado de autoridad, técnicas, recursos y tiempo. (30)

- Autoridad.

La autoridad proviene, no solo de la decisión

---

(28) ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNIDADES DE PROGRAMACION EN CADA UNA DE LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1971.

(29) DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. Secretaría de la Presidencia. BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. Edición Oficial, 1972. México D.F. PÉYICO. Pág. 17

(30) Apud. CARRILLO Castro, Alejandro. Op. Cit. Págs. 68 - 69.

que se tome al más alto nivel para iniciar una reforma, si no también de la participación de los interesados. Es necesario este acto, para que la reforma tenga fuerza política para poder vencer los obstáculos que se le presenten. En México, solo el Presidente de la República puede tomar una decisión de esas dimensiones.

- Técnicas.

La necesidad de que se contara con medios técnicos era para lograr una mayor racionalidad, con la menor improvisación, aún cuando estuvieran basadas en la buena intención y la vocación de servicio.

Era conveniente, por lo mismo, la institucionalización de los mecanismos para ejercer tal autoridad, así como la implantación de órganos de apoyo técnico, integrado por especialistas en las ciencias y técnicas administrativas, económicas y jurídicas.

- Recursos.

Toda reforma, como esfuerzo deliberado para producir cambios en una organización, implica un consumo de energía, por lo que se le debe asignar los recursos necesarios para que puedan alcanzarse los objetivos planteados.

La Reforma Administrativa es un proceso sumamente costoso; por lo que no debe sufrir fracasos; Una reforma general cuesta cara en una primera etapa; hay necesidad de pagar sueldos, adquirir equipos, construir locales y adquirir materiales que se usarán durante el proceso.

- Tiempo.

En nuestro país las autoridades responsables han reconocido desde el principio, que "no es labor para unas semanas o para unos meses, es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otros países que han emprendido trabajos similares y requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los empleados públicos". (31)

Martínez Caballeros señala: "La Reforma Administrativa no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, debe ser una concatenación de pasos programados que obedezcan a un plan, no importa que el plan en su totalidad se lleve muchos años en realizar. Es indispensable tener una concepción de conjunto, es por eso que la reforma sea integral, es decir, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, para saber cual será

---

(31) SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Cárcara de Diputados. Septiembre de 1966. México, D.F. MÉXICO.

el efecto que se produciría en cada una ellas, no importando si sólo alguna o algunas experimentan modificaciones debido a la reforma que se pretende implantar.

Una Reforma Administrativa pretende, en primer término, definir con claridad los objetivos de la administración. Una vez hecha esta tarea, examina con que medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines; si los medios no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que tomen el lugar de las antiguas. Esta parte normalmente lleva bastante tiempo en su ejecución, de ahí que sea prácticamente imposible señalar plazos fijos para la sustitución de inadecuadas estructuras". (32)

Las Reformas Administrativas requieren ir ligadas con reformas de tipo social, político, económico y cultural para tener éxito. Además requiere una clara decisión de alto nivel y un acuerdo mayoritario de voluntades para su realización, así como la responsabilidad de los titulares de los organismos, unidades, sectores o sistemas bajo su control.

---

(32) CARRILLO Castro, Alejandro. "Evolución de la Reforma Administrativa en México. (1917 - 1979)". LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO. Segunda Edición. 1980. Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. México, D.F. MÉXICO. Págs. 112-114.

También es necesario que los funcionarios y empleados públicos a los que en forma directa se refieran las reformas participen en su estudio y programación.

"Cada dependencia tiene un jefe y sólo él puede vencer las dudas y proveer a la ejecución de sus instituciones". (33)

La Reforma Administrativa una vez determinados los objetivos, tiene que sujetarse a un proceso sistemático y cuidadoso de programación e instrumentación. Debe comenzar con la investigación y el análisis de las estructuras y su funcionamiento para saber como están constituidas.

Cuando se quiere transformar la Administración Pública, es necesario plantear una Reforma Administrativa que pueda cubrir todas las necesidades, incluso las futuras.

En México se carecía de una planificación de desarrollo económico y social en forma integral. En estos aspectos de la Administración Pública no se puede improvisar ni ser espontáneos, ya que administrar sin planear

---

(33) CAPRILLO Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO. Op. Cit. Pág. 95.



es sinónimo de decadencia.

Por lo que se refiere a los obstáculos, es posible definir diversos factores:

a) Problemas de carácter estructural.

b) Resistencias debidas a actitudes o humanas inadecuadas.

a) Entre los problemas estructurales, podemos mencionar como el más importantes.

El principal obstáculo era la insuficiencia del marco jurídico-administrativo para efectos de planeación operación y control de las empresas públicas, lo que a su vez impedía formular una política y una adecuada programación sectorial de las mismas.

b) Las principales resistencias humanas que se han presentado se deben básicamente a:

i.- Falta de información:

La incertidumbre, normal al inicio de todo programa de reforma, o la ignorancia respecto a los objetivos, los medios, las metodologías y la estrategia del programa pueden llevar al temor de que la Refor-

ma Administrativa como un pretexto para ceses masivos de personal, buscando "economías" o "eficacias"

2.- Actitudes no participativas:

Se tiende a no delegar responsabilidades a niveles inferiores, que genera actitudes no participativas en los niveles medio y operativo del sistema.

3.- Desconfianza y Rumores:

Como justificantes a la no participación, se originan rumores y desconfianzas que se traducen en frases tales como "nunca se podrá acabar con el burocratismo" o "es imposible acabar con la corrupción" entre otras.

4.- Intereses creados:

Resistencias u oposiciones francas a la reforma, cuando ésta afecta a los privilegios o intereses creados de diversas personas o grupos, que pueden estar tanto dentro o fuera de la administración. (34)

El Programa de Reforma Administrativa para el periodo de 1976-1982 tenía los siguientes Objetivos.

---

(34) Fuente: LEEPPINS, Arne. (compilador): COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA. Op. Cit. Pág. 223-226.

"I. - Organizar al Gobierno para organizar al país mediante una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

II. - Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

III. - Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo garantice los derechos de los trabajadores, que permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

IV. - Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal propicie por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativos y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo econó-

mico y social del país.

V.- Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica y en ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar la confianza en sus instituciones y en sus gobernantes". (35)

A fin de alcanzar estos objetivos era necesario programar las acciones de reforma, con miras a que fuese un proceso permanente, articulado y participativo que, corresponsabilizara a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales.

Fue así, en base a todos estos estudios previos, definición de metas y experiencias como se planteó el programa de Reforma Administrativa en México.

- O -

---

(35) Apud. CARRILLO Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)". Segunda Edición, 1980. Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Págs. 133-136.

ANALISIS JURIDICO DE LOS PRINCIPALES OREDE-  
NAMIENTOS QUE DAN FORMA AL PROGRAMA DE RE-  
FORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

CAPITULO  
III.

**CAPITULO III. - ANALISIS JURIDICO DE LOS PRINCIPALES  
ORDENAMIENTOS QUE DAN FORMA AL PRO-  
GRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN  
MEXICO.**

Para efectos de este trabajo, el análisis jurídico de las principales disposiciones legales en materia de Reforma Administrativa se hará siguiendo un patrón cronológico.

El actual programa de reforma tiene un sinnúmero de bases legales, las cuales sería casi imposible el analizarlas todas ellas en este trabajo por lo que solo procederé al análisis de los principales ordenamientos jurídicos que a mi criterio dan forma al programa de Reforma Administrativa en México, comenzando con los promulgados por el Licenciado José López Portillo, concluyendo con los expedidos por el señor Licenciado Carlos Salinas de Gortari.

**A: PRINCIPALES ORDENAMIENTOS PROMULGADAS DURANTE EL SEXENIO DE 1976-1982.**

**1. - LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la ley Reglamentaria del artículo 90 Constitucional, es el ordenamiento que distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación.

El entonces Presidente de la República Licenciado José López Portillo, con fecha 3 de diciembre de 1976, remitió a la Cámara de Senadores la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 22 de Diciembre de 1976, la Cámara de Senadores (como Cámara de origen) remitió a la Cámara de Diputados (como revisora), la Minuta del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; misma que fue turnada para dictamen a las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos. (36)

El mismo día en la sesión vespertina, se presenta el dictamen de las comisiones, aprobado el proyecto de Ley por unanimidad de votos (202) en lo general. (37)

En lo particular no hubo oradores, por lo que de

---

(36) CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. L. Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES, Año I, Tomo I, Número 53, de fecha 22 de diciembre de 1976. México, D.F. MÉXICO. Págs. 3 y 4.

(37) CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. L. Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES, Año I, Tomo I, Número 54, de fecha 22 de diciembre de 1976. México, D.F. MÉXICO. Pág. 19

inmediato se pasó a votación nominal y fue aprobada por unanimidad en lo particular (202 votos). (39)

Pasó el proyecto al Poder Ejecutivo para sus efectos Constitucionales, por lo que el 29 de Diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor a partir del 1o. de Enero de 1977, quedando abrogada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de Diciembre de 1958.

Como podemos apreciar la iniciativa de Ley, siguió el procedimiento del artículo 72 Constitucional para su creación; lo que es de llamar la atención en cuanto a este procedimiento es el hecho de que en la Cámara de Diputados como cámara revisora, el proyecto estuvo sólo un día el 22 de diciembre de 1976, en dicho término se realizaron la recepción, se turnó a las Comisiones, estas dictaminaron, se discutió, se aprobó y pasó al Ejecutivo para su promulgación.

Si bien es cierto que la Constitución Política no señala un término para la aprobación de una Ley, también lo es, que en 24 horas no se puede estudiar y analizar a fondo una Ley, por lo que a mi juicio esa Legislatura no cumplió con su cometido moral más que legal de crear

---

(39) Ibid. Pág. 20.



leyes que regulen la actividad del Estado y de los ciudadanos.

Ahora bien, expuesto lo anterior procederé al análisis de los artículos, que a mi juicio son los más importantes de esta Ley, indicando su texto original y sus reformas, así como sus antecedentes en la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

- Artículo 10. -

En síntesis el artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hace la separación de la Administración Pública en Centralizada y Paraestatal, señalando que dependencias y entidades administrativas las integran.

Es de hacer notar que la principal innovación de la ley y en específico en este artículo es la reglamentación que se hace de la Administración Paraestatal, entidades que la antigua Ley de Secretarías y Departamentos Estado no reglamentaba y que parecían ser dos sectores Administrativos desvinculados e inconexos.

Así tenemos que la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública establece que la Administración Pú-

blica Centralizada está compuesta por:

1. - La Presidencia de la República.
2. - Las Secretarías de Estado.
3. - Los Departamentos Administrativos.
4. - La Procuraduría General de la República.

Pero no son estas todas las unidades que integran la administración centralizada, sino que es necesario acudir a otros artículos de la misma ley, y aún a otros cuerpos legales, así tenemos que la administración centralizada también está formada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, (39) y las unidades dependientes directamente del Poder Ejecutivo. (40)

Por otra parte señala que la Administración Pública Paraestatal, está compuesta por:

1. - Organismos descentralizados.
2. - Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas.
3. - Fideicomisos.

Es importante señalar que la Ley Orgánica de la

---

(39) Artículo 73, Fracción VI, base 6a. Constitucional y 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(40) Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Administración Pública, emplea el término de dependencias cuando se refiere a órganos de la Administración Pública Centralizada y al referirse a los órganos de la Administración Pública Paraestatal, los denomina entidades.

El artículo 89 de la Constitución Política, señala las facultades del Poder Ejecutivo Federal. El ejercicio de todas estas facultades corresponde a la función administrativa y al conjunto de órganos que le están subordinados, constituye la Administración Pública Federal, de la cual el Presidente de la República es el Jefe Supremo.

El Presidente, a la luz del Artículo 89, fracción II puede designar y remover libremente a sus colaboradores de la Administración Pública, sin que sea preciso obtener ratificación del Congreso de la Unión.

Sin embargo, la Constitución no otorga facultades al Jefe del Ejecutivo para organizarse libremente, sino que requerirá de la fórmula Legislativa para ello, una Ley expedida por el Congreso de la Unión.(4)

Hay que tomar en cuenta que la Administración

---

(4) Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pública no es el Poder Ejecutivo, ya que la propia Constitución establece que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo que será el Presidente de la República Mexicana. Por lo que la Administración Pública es solo un auxiliar del Ejecutivo Federal para poder cumplir con sus atribuciones y esto no quiere decir que las dependencias y entidades de la Administración Pública sean elementos de constitución orgánica del Poder Ejecutivo.

- Artículo 2o.

El artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que el Ejecutivo para el despacho de los negocios de orden administrativo contará con las dependencias centralizadas denominadas " Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ".

**LAS SECRETARIAS DE ESTADO.**

Las Secretarías de Estado constituyen los auxiliares más importantes e inmediatos del Ejecutivo Federal, su titular es el Secretario del Estado, dependiendo de él la totalidad de los funcionarios y empleados de su ramo.

Como indiqué en líneas anteriores, los Secreta-

rios de Estado son designados directamente por el Presidente de la República, sin embargo, nuestra Constitución Política en su artículo 91, señala qué requisitos debe reunir un individuo para ser Secretario de Estado, siendo estos: Ser ciudadano Mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos.

Sus funciones y facultades son establecidas por una Ley que expide el Congreso de la Unión, esto es por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los Secretarios de Estado, tienen dentro de la Administración Pública un doble carácter; uno político y otro administrativo, distinguiendo:

Como órganos políticos manifiestan este carácter cuando en cumplimiento del artículo 92 Constitucional deberán firmar todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativas a su Secretaría; esto de ninguna manera significa que invadan o compartan el Poder Presidencial, pues éste en estricto rigor constitucional es intransferible y unipersonal.

Para Tena Ramírez señala: "En ningún momento, ni por ningún motivo pasa la responsabilidad constitucional

o política del Presidente a los Secretarios. El referendo en consecuencia, no persigue en nuestro sistema la finalidad de eximir de responsabilidad al Presidente para transferirla al refrendatario". (42)

La responsabilidad administrativa de las Secretarías de Estado ante el Congreso, corresponde siempre a su titular quien está obligado a acudir a cualquiera de las Cámaras que lo cite en periodos de sesiones ordinarias, para dar cuenta del estado que guarda su dependencia o proporcionar información cuando se discuta una ley o algún negocio relativo a sus actividades, todo esto de conformidad con el artículo 93 Constitucional. Los Secretarios de Estado acuden en representación del Presidente de la República, ya que éste no puede ser llamado al Congreso de la Unión a responder de los asuntos administrativos de su competencia, debido a la igualdad y división de poderes establecidos por la Constitución.

Como órgano administrativo los Secretarios de Estado se encargan de despachar los negocios de orden administrativo de la federación, de conformidad con una ley que establezca competencias expresas y limitadas

---

(42) TERA Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL. Decimo Cuarta Edición. 1975. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pág. 253.

para cada Secretaría esto en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Los Secretarios ejercen sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus actos en consecuencia, son responsabilidad del Presidente.

Los titulares de las Secretarías de Estado pueden delegar en los funcionarios subalternos sus facultades administrativas no discrecionales, obedeciendo siempre lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o en los Reglamentos Interiores respectivos. (43)

#### DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

Como ya quedó asentado el Ejecutivo Federal para el despacho de los negocios contará con las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Los titulares de los Departamentos Administrati-

---

(43) Los Reglamentos Interiores serán tratados en el desarrollo del Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

vos se denominan Jefes del Departamento, y están facultados para despachar y resolver los asuntos administrativos de su competencia, siendo estas las señaladas expresamente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, constituyendo así el marco legal de sus atribuciones.

Es de hacer notar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, confiere igualdad jerárquica a los Departamentos Administrativos y a las Secretarías de Estado, situación que como veremos posteriormente no es del todo real.

Por su trascendencia y debido a las reformas que ha sufrido tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a las funciones políticas del Jefe del Departamento Administrativo, éstas se irán analizando en los artículos respectivos de la Ley.

- Artículo 30.

El artículo 30. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos señala que el Ejecutivo Federal se auxiliará de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal. Estas son:



- I.- Organismos Descentralizados.
- II.- Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianza
- III.- Fideicomisos.

Este artículo es la más grande innovación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que tiene como finalidad el incorporar en una sola legislación a diversas normas que se encontraban dispersas en muchos ordenamientos.

Estas entidades se irán tocando en los artículos específicos de la Ley en comento, así como en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

- Artículo 4o.

El artículo 4o. de la mencionada Ley señala que el Procurador General de la República es el consejero jurídico del Gobierno Federal en los términos que determine la Ley.

La abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, solo mencionaba al Procurador General de la República como parte del malamente llamado "Consejo de Ministros", (44) para los casos de suspensión de garantías, a que se refiere el artículo 29 Constitucional.

Por su parte el artículo 102 de la Carta Magna, señala que al frente del Ministerio Público Federal estará un alto funcionario nombrado por el Ejecutivo denominado Procurador General.

Asimismo, el citado Artículo Constitucional le da la obligación de ser el Consejero Jurídico del Gobierno y señala: que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia, esto es, entre otras y de conformidad con el artículo 95, fracción XII Constitucional, poseer con una antigüedad mínima de 5 años, título de Profesional de Licenciado en Derecho, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.

Al formar parte de la Administración Pública, el Presidente con apoyo en el artículo 89, fracción II Constitucional tiene la facultad de nombrar y remover

---

(44) En su oportunidad expodré mis razonamientos referentes al Consejo de Ministros.

libremente al Procurador General.

En resumen el Procurador General de la República es un alto funcionario del Ejecutivo Federal, cuyas funciones principales son la de asesorar jurídicamente al Gobierno Federal, intervenir en las controversias entre dos o más Estados de la Federación, concurrir junto con los Secretarios de Estado, Jefe del Departamento Administrativo y Presidente de la República para acordar la suspensión de las Garantías Individuales en términos del artículo 29 Constitucional.

- Artículo 5o.

Por lo que toca al artículo 5o. de la Ley en comento señala por una parte que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República quién lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y por otra parte, señala que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República y ejercerá las funciones que le asigne la Ley.

El comentario correspondiente a la primera parte de este artículo, lo haré posteriormente cuando trate el artículo 44 de esta Ley.

Al expresar en este artículo que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, dependerá directamente del Presidente de la República, resulta que en el artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se omitió por completo a este funcionario público. Al mismo tiempo hace una repetición del Artículo 73 Constitucional, fracción VI, base 6a. que dice: "El Ministerio Público del Distrito Federal, estará a cargo de un Procurador General que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente".

- Artículo 60.

En cuanto al artículo 60. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976, contenía dos supuestos: En el primer párrafo trataba del "Consejo de Ministros" en la suspensión de las Garantías Individuales, y el segundo párrafo de las Reuniones de Gabinete.

Este artículo fue reformado por Decreto expedido por el Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1982, en el

que únicamente se modificó en cuanto al término "Consejo de Ministros", utilizado erróneamente por el Constituyente y no subsanado por los legisladores de 1976, en efecto dicho término corresponde a los regímenes parlamentarios, en tanto que en el sistema Constitucional Mexicano existen Secretarías de Estado que tienen funciones menores a la de los Ministerios.

Por Decreto del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1982, se reformó nuevamente este artículo. Me referiré en el presente análisis exclusivamente al primer párrafo del reformado artículo 6o. de la Ley y en su oportunidad al 2o. párrafo de dicho artículo que pasó a ser el 7o. de la multicitada ley.

El artículo 6o. de la ley vigente, señala que para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

Este artículo coincide con el artículo 29 de la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,

salvo que substituye el término "Departamentos de Estado" por "Departamento Administrativo", y elimina el término "Consejo de Ministros".

El artículo 29 Constitucional determina que solamente podrán suspenderse las Garantías Individuales, cuando se conjuguen los siguientes elementos:

a).- Que exista invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto.

b).- Que haya aprobación del Congreso o, en receso de este de la Comisión Permanente, y

c).- Que el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procurador General de la República, lleve a cabo la suspensión.

Se hace notar que tanto el Legislador Ordinario como el Constitucional, no incluyen al Procurador General de Justicia del Distrito Federal para acordar con el Ejecutivo la suspensión de las Garantías Individuales, pese a que depende directamente del Presidente, considero que esto es debido a que la suspensión puede referirse a otras Entidades Federativas, por otra parte, no veo

el motivo de el porqué el Ejecutivo tenga necesidad de acordar la suspensión de las Garantías Individuales con sus subordinados ya que él tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y Procurador General de la República, y de acuerdo a esa facultad, el Presidente podría sustituir a quien se opusiera a su determinación.

En consecuencia y debido a la Teoría de la División de Poderes, en cuanto a la suspensión de las Garantías Individuales, el único freno que existe para el Ejecutivo Federal es la aprobación previa del Poder Legislativo.

- Artículo 7o.

Por lo que toca al artículo 7o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformado por decreto de fecha 22 de Diciembre de 1982, señala:

"El Presidente de la República, podrá convocar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración

Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República".

Este artículo responde al propósito del Ejecutivo de definir y evaluar una serie de actividades Administrativas, económicas o sociales en las que concurren varias dependencias o entidades del Gobierno Federal estas reuniones de gabinete, han existido en todo momento y ahora se le imprime configuración legal.

Con fecha 7 de Diciembre de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, creándose los Gabinetes Especializados que son instancias Presidenciales de coordinación que definen y evalúan la política del Gobierno Federal en materia que sean competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y serán presididos por el titular del Ejecutivo Federal.

En el mismo Acuerdo se crean además los siguientes Gabinetes Especializados: a) Económico, b) Agropecuario, c) Bienestar Social, d) Política Exterior, y e)



Seguridad Nacional. (45)

- Artículo 8o.

El Artículo 8o. de la citada Ley Orgánica no encuentra antecedente directo en las leyes que han organizado a la Administración Pública Federal, por lo que se considera una innovación.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de Diciembre de 1982; el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue reformado, para quedar de la siguiente manera:

"El titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República".

La creación de estas unidades solo se enfrenta a la limitante del presupuesto de egresos de la Presidencia de la República.

---

(45) Artículo 3o. del Acuerdo por el se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1982.

Este artículo faculta al Ejecutivo a crear órganos dependientes directamente de él, que auxilien en las áreas prioritarias que él mismo determine.

El término PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, no se refiere al Presidente de la República, sino a un órgano auxiliar del Ejecutivo Federal, que para efectos presupuestarios, es un ramo (45) como son las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, el Poder Legislativo, etc. (47)

- Artículo 9o.

Por lo que respecta al artículo 9o. de la referida Ley, señala que: "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Palaestatal, conduciran sus actividades en forma programada, con base en las políticas que, para el logro de sus objetivos y prioridades de Planeación Nacional de Desarrollo, establezca el Presidente de la República".

Este artículo responde al propósito de establecer un orden preciso para dar congruencia y coherencia a las

---

(45) Ramo.- Asignación Global de Presupuesto a cada de las Dependencias del Gobierno Federal, disgregada en Partidas. Fuente. PICHONCO Pagaza, Ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO, Tomo II, Editorial I.N.A.P. 1988, México, D.F. MEXICO. Pág.57.

(47) Ver Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1989. Cuadro Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1989.

numerosas actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El Presidente de la República puede determinar planes de gobierno, directamente o a través de las dependencias correspondientes, mediante el Plan Nacional de Desarrollo que deberá remitir al Congreso de la Unión para su opinión, debiendo además informar anualmente en forma expresa las decisiones adoptadas y su ejecución de conformidad con la Ley de Planeación. (48)

- Artículo 10.

Uno de los artículos más comentados por los juristas, es el artículo 10o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que a la letra dice:

"Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá por lo tanto, preeminencia alguna".

Se repite sin variación alguna, el artículo 21 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, sin embargo a pesar de su texto, este artículo desde su incur-

---

(48) Artículos 5, 6 y 7 de la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1963.

sión en la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, no responde a una pureza doctrinaria constitucional, en virtud de que jurídicamente no existía igualdad entre los Departamentos Administrativos y las Secretarías de Estado, ni estas entre sí, por lo siguiente:

- Los Departamentos Administrativos no eran órganos políticos, únicamente son órganos administrativos.

- Los Jefes de Departamentos Administrativos, no concurrían con el Presidente para decretar la suspensión de garantías.

- Los Jefes de Departamentos Administrativos no tenían la obligación de informar al Congreso, en la apertura de sesiones ordinarias, acerca del Estado que guardan los asuntos de su Departamento.

- Los Jefes de Departamento no tenían facultad de refrendo.

- Constitucionalmente no existen requisitos para ser Jefe del Departamento Administrativo.

Solo se entiende que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establezca igualdad entre

estos dos tipos de dependencias, por ser muy conveniente en la práctica gubernamental, ya que, si la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableciera tajantemente una preeminencia de los Secretarios de Estado sobre los Jefes de los Departamentos Administrativos, haría imposible una eficaz coordinación entre estas dos dependencias, además de que los Jefes de los Departamentos Administrativos no podrían conducir eficientemente a las políticas de planeación, evaluación y coordinación de las entidades agrupadas en su sector administrativo.

Las reformas de los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de fecha 21 de Abril de 1981, viene a dotar de plena validez Constitucional a este artículo que expresamente establece la igualdad de rango entre un Secretario de Estado y un Jefe de Departamento Administrativo.

Sin embargo, puedo afirmar que pese a las reformas Constitucionales antes señaladas, en la práctica tanto entre las Secretarías de Estado como con el Departamento Administrativo si existen diferencias en cuanto a la jerarquización de estas dependencias tanto de hecho como jurídicas y que dan preeminencia de algunas sobre otras, como señalaré con mayor amplitud en el estudio de

los artículos específicos.

- Artículo 11.

El artículo 11 de la ley establece "Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República".

La competencia de los Secretarios y Jefes de Departamento es de carácter derivada, porque se desprende de la competencia que la Constitución concede al Ejecutivo Federal. (49)

Por su parte en el Semanario Judicial de la Federación aparece la siguiente tesis:

"Las Secretarías de Estado, representan al Ejecutivo en cada ramo del mismo, y aunque tienen facultades y atribuciones propias, no por eso dejan de obrar como órgano de ese poder, representando sus propias funciones ya que no sería posible que el Presidente de la

---

(49) RUIZ Hassieu, José Francisco. ESTUDIOS JURIDICOS SOBRE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA, 1981. Editorial Lizusa, S.A. México, D.F. MEXICO Pág. 52.

República interviniera en todos y cada uno de los actos de funcionamiento de dicho Poder. Todo acto de una Secretaría de Estado es de la responsabilidad del Ejecutivo". (50)

- Artículo 12.

En lo que se refiere al artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene como antecedente directo el artículo 2o. de la derogada Ley de Secretarías y Departamentos y se repite literalmente.

" Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República ".

Es del todo razonable que los proyectos sean elaborados por las dependencias que vayan a resultar afectadas tanto en su aplicación como en su cumplimiento; si estos proyectos afectaren a dos o más dependencias se requerirá la formación de grupos de trabajo con representantes de todas aquellas que se verán afectadas por la nueva disposición.

La vía por la que las Secretarías de Estado y los

---

(50) Semanario Judicial de la Federación, Tomo 33, 5a. Época, Pág. 1904

Departamentos Administrativos harán llegar sus proyectos al Ejecutivo es la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, en relación con el acuerdo que determina la fecha en que las Dependencias Oficiales de la Administración Pública Centralizada deberán enviar los proyectos de iniciativas que formulen, correspondientes a sus respectivas esferas de competencia. (51)

- Artículo 13.

El artículo 13 de la ley en comento en la forma en que fué redactado desde su promulgación en 1976, establecía una de las principales diferencias que existían entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en efecto omitía el refrendo por parte de los Jefes de los Departamentos Administrativos.

No fué sino hasta 4 años después de que entró en vigor esta ley en que el Congreso de la Unión aprobó las Reformas al Artículo 92 Constitucional, dotando a los Jefes de Departamentos Administrativos la facultad de

---

(51) Publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 19 de enero y 18 de marzo de 1983, respectivamente.



refrendo, demostrando fehacientemente que no existía igualdad entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Con la reforma antes mencionada se agravó más la situación en cuanto a la Constitucionalidad de esta norma ya que para 1981, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgaba la facultad de refrendo a los Departamentos Administrativos, pero no fué sino hasta el 30 de Diciembre de 1983, cuando el Legislativo adecuó este artículo 13 a la realidad Constitucional subsanando con esto:

1).- La inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2).- Dió mayor, aunque no total igualdad entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Una vez expuestas, las consideraciones anteriores señalará en forma somera en qué consiste el Refrendo malamente denominado "Refrendo Ministerial"; ya que esta figura corresponde teóricamente a un Régimen Parlamentario, e implica la responsabilidad de algún Ministro conjuntamente con el Primer Ministro, y a su vez del Gabinete, frente al Parlamento; por lo que al referirme

a esta figura jurídica en el Derecho Mexicano la denominaré exclusivamente Refrendo.

El Refrendo es la obligación y el derecho que tienen tanto los Secretarios de Estado como los Jefes de los Departamentos Administrativos para firmar, conjuntamente con el Presidente de la República los reglamentos, Decretos y Acuerdos, expedidos por el Ejecutivo Federal, y que se refiera a su Dependencia.

Es de trascendental importancia el señalar que nuestra Carta Magna, expresa que sin este requisito no serán obedecidos.

En mi opinión la firma de los Secretarios y Jefes de Departamentos conjuntamente con el Presidente en los Reglamentos, Decretos y Acuerdos no es otra cosa más que expresar que determinado Reglamento, Acuerdo o Decreto afecta directamente a la Secretaría o Departamento a su cargo. Esta aseveración tiene los siguientes fundamentos.

a). - Ni las Secretarías de Estado, ni los Departamentos Administrativos, de conformidad con nuestra Constitución tienen responsabilidad política y administrativa frente al Congreso. Ni este tiene facultades pa-

ra censurar o limitar las actividades de las dependencias del Ejecutivo por lo que, en consecuencia, no hay moción de censura del Secretario o Jefe del Departamento en ese supuesto.

b).- La responsabilidad de los Secretarios y los Jefes del Departamento frente al Presidente de la República, es por una responsabilidad personal, política y administrativa. Lo anterior es porque si un Secretario o Jefe de Departamento Administrativo se negase a firmar los Acuerdos y Decretos, ello puede significar su remoción por parte del Ejecutivo, ya que éste tiene la facultad Constitucional de nombrar y remover libremente a los Secretarios y Jefes de los Departamentos Administrativos.

c).- El documento emitido por el Presidente de la República existe, inclusive es un documento público, ya que el Ejecutivo lo hace en ejercicio de sus funciones, de su competencia y facultades y en consecuencia no requiere autenticación o certificación, sin embargo y de conformidad con el artículo 92 Constitucional si no está firmado por el Secretario o Jefe del Departamento respectivo, no será obedecido, pero ello no implica que sea un documento nulo, inexistente o que necesite la certificación de un funcionario inmediatamente inferior para ser documento público, aplicandose el principio

jurídico de: "quién puede lo más puede lo menos".

El 14 de mayo de 1986, éste artículo sufre una nueva reforma ampliando las diferencias existentes entre las Secretarías de Estado entre sí y los Departamentos Administrativos, ya que al adicionarse al artículo 13 un segundo párrafo que a la letra dice:

"Tratándose de Decretos promulgatorios de las Leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación".

De conformidad con éste párrafo no importa a que dependencia o dependencias afecte el ordenamiento sólo se requerirá el refrendo del Secretario de Gobernación, de lo que se puede inferir que esta Secretaría de Estado es superior jerárquicamente a las otras Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

- Artículo 14.

Por lo que toca al artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala:

" Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su

competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias".

Este artículo de la Ley contempla una pirámide jerárquica completa, ya que va desde el Secretario hasta los últimos funcionarios que establezca el Reglamento Interior.

El Reglamento Interior de cada Secretaría, lo expide el Presidente de la República, fija el número de funcionarios y establece su reparto entre las unidades administrativas que integran cada dependencia, además señala el orden en que los funcionarios deben suplir las ausencias del titular.

Una innovación en esta ley digna de comentario, es el hecho de que el legislador en la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, hablaba

de un Subsecretario y el "Número de Subsecretarios Auxiliares" que determine el presupuesto. Desapareció la división tajante entre los Subsecretarios; sin embargo el Reglamento Interior de cada Secretaría al señalar las suplencias de los titulares, establece en primer término al Subsecretario del Ramo, y en ausencia de él a los Subsecretarios de áreas específicas, de donde se desprende que sigue habiendo superioridad jerárquica de uno de los Subsecretarios, pero no tan tajante como lo señalaba la antigua Ley.

Otra reflexión en cuanto al texto anterior es la de que el Presupuesto de Egresos de la Federación señalaría el número de Subsecretarios auxiliares de lo que se podría entender en una interpretación textual que las funciones y las personas que las desarrollarían estarían sujetas a una cantidad de dinero disponible, sin importar las prioridades en beneficio del interés público, por lo que atinadamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal da prioridad a las estructuras orgánicas para solicitar el presupuesto.

En cuanto al segundo párrafo del artículo en comentario el legislador acertadamente delega la facultad de representación para comparecer ante el Juicio Cons-

titucional de Amparo a los titulares de las Secretarías del ramo de la resolución impugnada, ya que sería materialmente imposible que el Ejecutivo personalmente compareciera en todos los juicios de amparo que se promueven.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de Amparo, el Poder Ejecutivo sólo puede ser representado en el Juicio de Garantías por el Secretario de Estado, Jefes del Departamento Administrativo o el Procurador General de la República encargado del ramo al que corresponda el asunto según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cuando el Presidente de la República tenga que interponer algún recurso, debe hacerlo directamente o bien por conducto del Secretario de Estado respectivo quien en tal caso debe firmar personalmente el oficio relativo. (52)

- Artículo 15.

En lo que respecta al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que tiene su antecedente directo al igual que el artículo comentado con antelación en el artículo 25 de la Ley de Secreta-

---

(52) Reformas a la Ley de Amparo, Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1974.

rias y Departamentos de Estado, señala actualmente:

"Al frente de cada departamento administrativo, habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por Secretarios Generales Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección y Mesa conforme al Reglamento Interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan las disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior".

En cuanto a este precepto conviene destacar dos observaciones:

1).- No se incorpora la solución consignada en el artículo 14, acerca de que también el Reglamento Interior podrá preverse otros funcionarios, de donde se puede concluir que solo se podrán establecer otros rangos de funcionarios mediante disposición legal.

2).- Al establecer los funcionarios del Departamento Administrativo, pese a que el rango jerárquico es el mismo se denominan de otra manera.



Es de hacer notar que el Departamento del Distrito Federal, el único existente actualmente, cuenta con una Ley Orgánica emitida por el Congreso y un Reglamento Interior expedido por el Presidente de la República a los cuales me referiré con posterioridad cuando trate el Departamento del Distrito Federal.

Con la salvedad de las diferencias que existen entre una Secretaría de Estado y un Departamento Administrativo se son aplicables los comentarios señalados en el artículo anterior.

- Artículo 16.

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene su antecedente más directo en el artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

En este artículo el Legislador consigna la regla general de que los titulares de las dependencias deleguen facultades a los funcionarios mencionados en los artículos 14 y 15 ya comentados.

La jerarquización de funcionarios es el mejor medio para cumplir las tareas administrativas, ya que la magnitud y diversidad de funcionarios hace imposible al

titular de la dependencia resolverlos personalmente en su totalidad. La actividad será legal aún cuando no sea ejercida por el titular, siempre y cuando los funcionarios menores tengan competencia para realizarla.

La delegación de facultades por parte del titular de la dependencia no se efectúa a su libre albedrío, ya que existe la limitante en la propia ley o reglamento respectivo, señalándole aquellas facultades de carácter indelegable.

Es de vital importancia hacer notar que al delegar las facultades no transfiere la titularidad de las funciones delegadas, ya que el que las delega conserva siempre la titularidad de aquello que delegó. Por lo que siempre serán de carácter transitorio, pudiendo ser revocadas en cualquier momento, siendo además responsable el delegante por los actos del delegado.

Entre las facultades que los Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecen como indelegables, por lo general son aquellas que les permiten fijar, dirigir y controlar la política de su Secretaría o Departamento, así como aquellas que les permite planear coordinar y evaluar las políticas del sector administrativo a su cargo,

someter a decisión del Presidente los asuntos encomendados a su dependencia, o al sector que coordinan, proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de los asuntos de su Secretaría o Departamento; dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo o sector; la facultad de refrendo y la integración del Consejo en la suspensión de garantías individuales entre otras.

Es conveniente señalar que cuando la delegación de responsabilidades recaiga en los Jefes de oficina, sección o mesa, estos conserven su calidad de trabajadores de base, y no pasarán a ser empleados de confianza, pues el artículo 80. de la Ley Reglamentaria del Apartado "D" del artículo 123 Constitucional, señala que dicho ordenamiento no le es aplicable a los empleados de confianza.

Se establece la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación "los acuerdos que deleguen facultades o adscriban unidades administrativas". Estimo que esta condicional es del todo válida, ya que se da a conocer a los gobernados que autoridades administrativas pueden conocer de los diversos asuntos o negocios que plantearán ante las dependencias del Ejecu-

tivo Federal.

- Artículo 17.

En cuanto al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no encuentra antecedente en la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado siendo un artículo innovador al introducir en la ley el concepto de desconcentración administrativa.

A continuación y por su importancia transcribo textualmente el artículo 17.

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en su caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Este principio jurídico de Derecho Público ya existía en México, con anterioridad a la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se empleaba para administrar las cuencas hidrológicas, la

construcción de escuelas y hospitales, y en el gobierno de las delegaciones del Distrito Federal, pero no se había seguido como uno de los pilares fundamentales de la Administración Pública. Ni las Secretarías de Estado ni los Departamentos Administrativos incluían en su estructura orgánica la desconcentración administrativa.

Entre las principales características de los órganos desconcentrados se encuentran las siguientes:

a).- Son creados por medio de una ley, un decreto o un acuerdo del Ejecutivo Federal o por acuerdo de los Secretarios de Estado o los Jefes de los Departamentos Administrativos.

b).- No gozan de autonomía económica y legal; dependiendo siempre del Ejecutivo Federal, de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo.

c).- Su competencia deriva de los órganos superiores.

d).- Por ser parte de los órganos centrales, sus erogaciones corren a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o del Departamento Administrativo, aunque también pueden tener presupuesto propio.

e).- Por ser sus atribuciones desconcentradas de carácter irrenunciable, sus titulares son igualmente responsables que los titulares de los órganos superiores

f).- Deben ejercer sus atribuciones desconcentradas

atendiendo a la materia específica en un territorio determinado.

g). - Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

h). - Tienen autonomía técnica.

i). - Su nomenclatura puede ser variada.

j). - En ocasiones tienen personalidad propia.

k). - Solo puede quitarsele sus atribuciones por disposición de un acto como el que las creó. (53)

Hace la desconcentración, en el momento en que un órgano central transfiere a un órgano inferior, sujeto a su jerarquía una esfera de competencia exclusiva que puede consistir en un poder de trámite o de decisión.

En resumen, la desconcentración es un sistema de organización administrativa en el que el poder central traslada la titularidad de el poder de decisión de su competencia para realizar actos jurídicos que le corresponden, a un órgano subordinado jerárquicamente bajo determinado control del órgano superior.

- Artículo 18.

Por lo que toca al artículo 18 de la Ley Orgánica

---

(53) Fuente. FAYO Viesca, Jacinto. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Op. Cit. Págs. 148 - 149 y COSTA Rosero, Miguel. TEORIA GENERAL DE GUBERNIO ADMINISTRATIVO. Op. Cit. Page. 183 - 184.

de la Administración Pública Federal, encuentra su antecedente directo en el artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, el cual pasa en forma textual a la Ley en comento:

"En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias".

En relación a este artículo es pertinente aclarar en primer término que la competencia de los órganos centrales no proviene de los reglamentos interiores; sino de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es la que establece las atribuciones específicas de cada uno de los órganos administrativos; siendo el reglamento interior el que distribuye dichas atribuciones, pero siempre en base a la ley.

El Ejecutivo Federal de conformidad con el artículo 89, Fracción I Constitucional expide el Reglamento Interior de cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.

Los Reglamentos Interiores no imponen obligaciones ni otorgan derechos a los gobernados, constituyen un instrumento para organizar internamente a esas dependencias, atribuyendo a sus órganos las facultades que les asignó la Ley.

Asimismo, precisan la forma en que deben ser suplidos los titulares en caso de ausencia. Estas suplencias tienen por objeto preservar el principio de jerarquía administrativa.

Por otra parte los órganos desconcentrados están incluidos en los Reglamentos Interiores, independientemente de que están sujetos a sus propios instrumentos de creación.

- Artículo 19.

Por su parte el artículo 19 establece la obligación a los titulares de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo a expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia, y las funciones de sus unidades administrativas, así como de los sistemas de comunicación y coor-



dinación y los principales procedimientos administrativos.

Este artículo tiene su antecedente directo en el segundo párrafo del artículo 28 de la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1938.

Los manuales de organización son de trascendental importancia dentro de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, debido a que establece con precisión las funciones encomendadas a cada una de sus unidades administrativas.

Este manual no puede exceder a las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye a cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, como tampoco puede contravenir alguna disposición del Reglamento Interior. La expedición de estos manuales es una facultad indeloggable del Secretario de Estado y del Jefe del Departamento Administrativo.

El propio artículo establece la obligación de publicarlos en el Diario Oficial lo que se explica porque así los administrados podrán conocer ante que órganos se deben plantear trámites, formular solicitudes,

**ejercer derechos o cumplir obligaciones.**

Asimismo este artículo señala la obligación a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el mantener al corriente los escalafones y las condiciones generales de los trabajadores al servicio del Estado y ordena que se establezcan los sistemas de estímulos y recompensas regulado por la Ley de Precios, Estímulos y Recompensas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975.

Estas obligaciones señaladas en la parte final de éste artículo obedecen a la necesidad de contar con un personal capacitado y estimulado para la eficaz atención de los asuntos encomendados a cada Secretaría.

Por último cabe señalar que la obligación de contar con los manuales de organización no incluye al sector paraestatal, siendo deseable que existieran lo que ayudaría tanto al control como a la vigilancia y al eficiente funcionamiento de dicho sector.

- Artículo 20.

El artículo 20 encuentra su origen en el artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el cual al pasar a la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal se enriquece al señalarle a las Dependencias del Ejecutivo tareas específicas de acuerdo a la época en que vivimos, de tal suerte que el artículo a la letra señala:

"Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal."

El contenido de este artículo es la respuesta a una serie de problemas a que se enfrentaba la Administración Pública Federal por la falta de programación y congruencias en las acciones de cada dependencia, por lo que el Ejecutivo Federal propuso la creación de unidades de apoyo administrativo que tienen como fin el no depender de los servicios de un órgano externo.

Conforme a los Acuerdos Presidenciales expedidos, se crearon en todas las Dependencias Comisiones Internas de Administración y Programación, así como Unidades de diversa jerarquía encargadas de las funciones de organización y métodos, y de evaluación. (54)

---

(54) Estos Acuerdos fueron tratados con anterioridad en el desarrollo de este trabajo. Ver Pág. 45 - 46 de este trabajo.

- Artículo 21.

El artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sustituye al artículo 23 de la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el cual señala:

" El Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como las entidades de la Administración Pública Parastatal".

Las comisiones intersecretariales son creadas por Acuerdo Presidencial para la atención de asuntos competencia de dos o más Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados, o Empresas de Estado; con el fin de corresponsabilizarlos en la elaboración de estudios o planes concretos de acción que determine el propio Ejecutivo, resultando de tal suerte una acción unitaria subordinada y dependiente jerárquicamente del Ejecutivo Federal.

Las características de las comisiones intersecretariales son:

- 1).- Solamente el Ejecutivo Federal puede crearlas.
- 2).- Están integradas por varias Secretarías de Esta-

do o Departamentos Administrativos u organismos descentralizados o empresas públicas.

3).- Su objeto es la satisfacción de necesidades o solución de problemas, cuya naturaleza haga indispensable la concurrencia de dos o más Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos u organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

La duración de las comisiones intersecretariales depende fundamentalmente del objeto para las que han sido creadas. Así tenemos que existen comisiones intersecretariales transitorias cuando se determina en el propio acuerdo que las creó, el tiempo de duración de la misma; y comisiones permanentes cuando el acuerdo que las creó, no establece plazo de duración.

Estas comisiones tienen un Presidente que se designa en el acuerdo de su creación y es el encargado y el responsable de la actividad de las mismas, ante el Ejecutivo Federal.

Por su parte la Ley de Planeación en su artículo 19 autoriza al Ejecutivo a crear comisiones intersecretariales para la atención de actividades de planeación nacional que deban desarrollar varias Secretarías de Es-

tado o Departamentos Administrativos conjuntamente, estas comisiones podrán contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el propio Presidente determine, pudiendo asimismo integrarse a estas las entidades paraestatales, cuyos objetos se relacionen a los asuntos a tratar.

- Artículo 22.

En relación al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no encuentra antecedente alguno en la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, y a la letra dice:

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades Federativas".

Representa una importante innovación que la Ley señala que el Ejecutivo Federal suscriba convenios con los Ejecutivos estatales.

Los convenios son de carácter eminentemente juri-

dico, sin embargo también suelen producir consecuencias de tipo económico y social. Así tenemos que estos convenios proveen de recursos a las autoridades estatales y municipales, fortaleciendo el desarrollo de los mismos, conjuntamente con el beneficio social al prestar los servicios públicos en forma directa.

Es de hacer notar que estos convenios de coordinación no relacionan ni al Poder Judicial de la Federación con el Poder Judicial Estatal, o al Poder Legislativo con las Legislativas Estatales, única y exclusivamente este artículo en comento alude a los convenios entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales.

La eficiencia del sistema Federal depende en que los Estados y la Federación respeten sus mutuas competencias, lo cual no impide que la Federación transfiera algunas que le son exclusivas a los Estados.

Durante 1977 y 1978 el Ejecutivo Federal, celebró con la totalidad de los Gobernadores de las Entidades Federativas los "Convenios Unicos de Coordinación" cuyo objetivo fundamental fue el de fortalecer el federalismo dando participación de los gobiernos estatales en la programación y ejecución directa de programas Federales

tendientes a modificar los desequilibrios entre las diversas regiones del país.

Por otra parte la Ley de Planeación en su artículo 33 señala que el Ejecutivo Federal podrá celebrar convenios con los Gobiernos de las Entidades Federativas para su participación en la Planeación Nacional de Desarrollo; conyuvando a la consecución de los objetivos de la planeación nacional.

Es requisito obligatorio el publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como en los periódicos Oficiales del Estado respectivo.

- Artículo 23.

El artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala:

"Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además cuando cualquiera de las cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los



organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria".

Este artículo no encuentra antecedente en la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

Tanto los Secretarios del Despacho como los Jefes de los Departamentos Administrativos están obligados, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias a dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, de acuerdo a lo estatuido por el artículo 93 Constitucional.

La responsabilidad política de informar en primera instancia es del Presidente de la República, que hace la declaración de apertura del periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión el 10. de Noviembre de cada año, presentando en ese mismo acto un informe anual del estado que guardan los asuntos de su administración.

Es de hacer mención que el Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras, no pueden solicitar al Ejecutivo Federal su comparecencia, esto es por la división de poderes, pero sin embargo, si lo puede hacer con sus de-

pendencias, quienes están obligadas a comparecer e informar el estado que guardan los asuntos de su competencia o ampliar información en el debate de alguna Ley.

La comparecencia de los Secretarios y Jefes de los Departamentos Administrativos es con el fin de que amplie la información dada por el Ejecutivo Federal en su informe anual ya que nadie mejor que estos conocen de una manera pormenorizada el estado que guardan los asuntos de su Secretaría o Departamento Administrativo.

Por otra parte como el artículo 93 Constitucional obliga a los Secretarios del Despacho como a los Jefes de los Departamentos Administrativos y a los Directores de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a acudir ante algunas de las cámaras del Congreso, pero únicamente cuando esta lo solicite y solo con el fin de informar cuando se está discutiendo una Ley o un negocio que concierna a su entidad.

La Ley de Planeación en su artículo 6 obliga a que en las comparecencias de los titulares de la dependencias del Ejecutivo o de las entidades paraestatales, estos deben informar expresamente del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en

la Planeación Nacional y en caso de desviaciones las medidas que adopten para corregirlas.

No existe ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública, ni en la Ley de Planeación, sanción alguna para el caso de que los titulares de las dependencias o de las entidades paraestatales no informen en forma pormenorizada del avance de los programas y prioridades fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta que el Poder Legislativo no puede sancionar ni remover a dichos titulares. Considero que la Ley de Planeación debería contemplar sanciones aplicables por el incumplimiento de la norma, tomando en cuenta que esta Ley solo le es aplicable a los la propia Administración Pública Federal.

- Artículo 24.

Continuando con el análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontramos que el artículo 24 tiene su antecedente directo en el artículo 30 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

"En los casos extraordinarios cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o

Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo".

El Legislador consigna la facultad del Jefe del Ejecutivo para resolver los problemas que competen a las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada. El hecho de que el Presidente de la República resuelva a que dependencia corresponde la resolución de algún asunto cuando exista duda en cuanto a la competencia, o en algún caso extraordinario, no significa que el Presidente pueda otorgarle facultades a una dependencia que no tenía, conferidas por la Ley. La competencia simple proviene de una Ley, que en la actualidad es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que este artículo establece es que cuando exista duda de competencia o en algún caso extraordinario; el Presidente queda facultado para canalizar a alguna dependencia los asuntos que son de competencia del Poder Ejecutivo.

Es importante resaltar que en este artículo el Legislativo señala directamente a la Secretaría de Gobernación como el conducto para resolver los casos mencionados, independientemente de sus facultades que le otorga el artículo 27 de esta Ley.

Para José Francisco Ruiz Massieu, este artículo no vulnera el principio de igualdad entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; sin embargo en la práctica lo que acontece es que la Secretaría de Gobernación se encarga de rendir al Presidente un dictamen sobre alguna duda en cuanto a la competencia o sobre casos extraordinarios que se presenten en la administración del país. En efecto, el Presidente resuelve directamente de la manera que cree más conveniente, pero la mayoría de las veces lo hace de acuerdo con la opinión del Secretario de Gobernación. (55)

Esta y otras funciones dan a la Secretaría de Gobernación la situación de privilegio que he señalado, tanto que en la costumbre administrativa se le ha otorgado al titular de esta dependencia la calidad de Jefe del Gabinete.

- Artículo 25.

El artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene su antecedente en el artículo 35 de la ya mencionada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

---

(55) RUIZ Massieu, José Francisco. ESTUDIOS JURIDICOS SOBRE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. Op. Cit. Pág. 61

Este artículo establece la obligación a las Secretarías y Departamentos Administrativos de proporcionarse informes, datos o alguna cooperación técnica determinada atendiendo las bases de carácter administrativo que señale la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En la Administración Centralizada, todos los organismos están obligados a brindar apoyo recíproco para el mejor despacho de los asuntos encomendados; ya que al ser partes integrantes del mismo poder no es posible deslindar tajantemente el sector de actividades que corresponde a cada una de ellas.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación adquiere una importancia estratégica, ya que es la encargada de emitir todo un sistema administrativo interno de información dentro de la Administración Pública Centralizada, así como normas de cooperación técnica.

Teóricamente le es aplicable lo comentado en el artículo anterior, sin embargo, en la práctica también se constituye como una de las Secretarías de mayor

importancia, ya que como lo veremos más adelante ésta Secretaría tiene ingerencia directa sobre las demás Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y un papel muy importante ante las entidades paraestatales.

.. Artículo 26.

El artículo 26 encuentra su antecedente directo en el artículo 10. de la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

"Para el estudio, planeación y despacho de los negocios 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 Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Educación Pública.  
Secretaría de Salud.  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.  
Secretaría de la Reforma Agraria.  
Secretaría de Turismo.  
Secretaría de Pesca.  
Departamento del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala los nombres oficiales de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como los asuntos en los cuales tienen competencia.

En cuanto al carácter de estos dos tipos de Dependencias, ya se ha hecho mención en el desarrollo de este capítulo. (55)

- Artículo 31.

#### SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal concuerda con el artículo 60. de la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, pasando a la Ley Orgánica de la Administración Pública, con una severa reforma en cuanto a las funcio-

---

(55) Ver páginas 60 - 64 de este trabajo.



nes que tradicionalmente le eran propias como son la facultad de egresos, contabilidad, responsabilidades que afecten la Hacienda Pública que pasaron a ser atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Las facultades de el control de bienes muebles, así como las de comercio exterior principalmente en lo relativo a estímulos fiscales fueron trasladadas a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales le da competencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en forma específica para:

a) Artículo 9.- Tener miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los Comités Técnicos de todas las Entidades Paraestatales.

b) Artículo 10.- Junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación hará compatibles los requerimientos de información de las dependencias y las entidades paraestatales.

c) Artículo 68.- Emitirá junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto normas para la enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o las entidades paraestatales.

- Artículo 32.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

El artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no tiene antecedente en la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ya que es una Secretaría que nace a la vida jurídica con esta Ley Orgánica, pero puede considerarse como sucesora de la desaparecida Secretaría de la Presidencia, atribuyéndole adicionalmente facultades que eran propias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de la Secretaría de Patrimonio Nacional, ahora Energía, Minas e Industria Paraestatal, así como facultades de la Secretaría de Industria y Comercio, hoy día Secretaría de Comercio y Fomento Industrial entre los que podemos señalar las siguientes: de la Secretaría de Hacienda, las facultades de egresos, contabilidad y responsabilidades que afectan a la Hacienda Pública; de la Secretaría de la Presidencia las facultades de inversión pública; y de la Secretaría de Patrimonio Nacional el control global del sector paraestatal, contratos de obra pública y vigilancia de subsidios; y por último de la Secretaría de Industria y Comercio la facultad de información.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales le

de competencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto en forma especial para:

a) Artículo 9. - Tener miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los Comités Técnico de todas las entidades paraestatales.

b) Artículo 10. - Junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación hará compatibles los requerimientos de información de las dependencias y entidades paraestatales.

c) Artículo 12. - Publicará en el Diario Oficial de la Federación la relación de las entidades paraestatales de la Administración Pública.

d) Artículo 24. - Llevar el Registro Público de organismos paraestatales.

e) Artículo 32. - Proponer al Ejecutivo, atendiendo de la opinión de la dependencia coordinadora del Sector correspondiente, la enajenación de la participación estatal o en su caso la disolución o liquidación.

f) Artículo 41. - Ser la Fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada.

g) Artículo 68. - Normar la enajenación de los ti-

tulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales a través de procedimientos bursátiles.

- Artículo 32 bis.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

El artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no encuentra antecedente directo en la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, ya que nació a la vida jurídica por Decreto de fecha 29 de Diciembre de 1982, en vigor a partir del día 1o. de Enero de 1983.

Esta Secretaría coordina en forma estrecha las facultades de supervisión, vigilancia y fiscalización a toda la Administración Pública de una forma muy ligada a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales le da competencia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en forma específica para:

a) Artículo 10.- Junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Programación y

Presupuesto hará compatibles los requerimientos de información de las dependencias y entidades paraestatales.

b) Artículo 60.- Designar los Comisarios Públicos, propietarios y suplentes, que integrarán el órgano de vigilancia de los organismos descentralizados.

c) Artículo 62.- Emitir lineamientos para el desarrollo de las funciones encomendadas a los órganos internos de control de los organismos descentralizados.

d) Artículo 63.- Nombrar los Comisarios Públicos de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en términos de la legislación civil o mercantil aplicable.

e) Artículo 65.- Realizar visitas y auditorías a las Entidades Paraestatales.

f) Artículo 68.- Vigilar que la enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales se realice por procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las Sociedades Nacionales de Crédito.

- Artículo 44.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala textualmente:

"Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Atender lo relacionado con el gobierno de dicha Entidad en los términos de su Ley Orgánica, y

II.- Los demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos."

En relación a este artículo, haré una serie de consideraciones respecto al Departamento del Distrito Federal.

Puede afirmarse que la existencia del Distrito Federal como parte integrante de la Federación Mexicana, en unión de los Estados y los entonces Territorios, parte de la Constitución del 4 de octubre de 1824.

En efecto, en dicho ordenamiento legal se facultaba al Congreso General para "elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado".

Por ello, en 20 de Noviembre de 1824, el Congreso expidió un Decreto cuyo artículo 1o. disponía que el lugar que serviría de residencia a los Supremos Poderes de la Federación sería la Ciudad de México; y el artículo 2o. añadía: " su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas". (57)

No hay duda de que fue esta una curiosa aunque sencilla y práctica manera de delimitar el territorio del Distrito Federal.

El propio Decreto señalaba que el Gobierno Político y Económico del Distrito quedaría bajo la Jurisdicción del Gobierno Federal por conducto de un Gobernador nombrado por este.

Por otra parte, la Constitución de 1857, resultado de las ideas liberales en lo político y económico, organizó a la nación siguiendo la teoría federalista en forma de República representativa y democrática, integrada por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

---

(57) Legua: medida italiana que equivale a 5572 metros. Fuente ENCICLOPEDIA ILUSTRADA OXFORD, Tomo VIII. Vigésima Sexta Edición, 1985. Editorial Cumbre, S.A. México, D.F. MEXICO. Pág. 236.

La propia Constitución de 1857 confirió facultades al Congreso de la Unión para organizar el gobierno interior del Distrito Federal, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales.

Y llegamos así, en este somero examen de antecedentes Legislativos del Distrito Federal, a la Constitución Política de 5 de febrero de 1917, cuyo artículo 73, fracción VI, establecía en lo conducente, en su texto original las siguientes bases para el gobierno interior de dicha Entidad y de los Territorios entonces existentes:

1a.- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a.- El gobierno del Distrito Federal y de los territorios estará a cargo de Gobernadores que depende-



rán directamente del Presidente de la República... tanto el Gobernador del Distrito Federal, como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República". (59)

Acerca de la administración Municipal, se consignaba el principio de que el Municipio Libre sería la base de la división territorial y de la organización, en lo administrativo del Distrito Federal.

El gobierno y la administración de cada uno de dichos municipios, estarían a cargo de un Ayuntamiento compuesto de miembros designados mediante elección popular directa.

Según se puede apreciar desde el nacimiento del Distrito Federal como parte integrante de la Federación, coexistían en su Territorio tres clases de actividades; la que emanaban del Gobierno Federal, las del Gobierno Local y las de los Municipios.

Esto, era causa de frecuentes dificultades y fricciones entre ellas, que repercutían desfavorablemente sobre la prestación de los servicios públicos loca-

---

(59) SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL TRAVÉS DE LOS REGIMENES REVOLUCIONARIOS. Edición Oficial, 1982. Compañía Litográfica Randón, S.A. México, D.F. MÉXICO. Pág. 200

les, y por ello a iniciativa del General Alvaro Obregón, entonces Presidente de la República y mediante Decreto publicado en el Diario Oficial el 20 de Agosto de 1928, se reformó la fracción VI del artículo 73 Constitucional, suprimiendo el Régimen Municipal en el Distrito Federal, quedando en los siguientes términos: "El Gobierno Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva". (59)

Con esta reforma se resolvió el problema, y acorde con ella, la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales el 31 de Diciembre de 1928 dispuso en su artículo 2o. que el Territorio del Distrito Federal se dividiría en un Departamento Central y trece Delegaciones, creándose además y de conformidad con lo prescrito en su artículo 21, la dependencia que tiene a su cargo el gobierno interior y la administración del Distrito Federal, cuyo ejercicio corresponde originalmente al titular del Ejecutivo.

Posteriormente fueron promulgadas las Leyes Orgánicas de 31 del Diciembre de 1941 y 29 de diciembre de 1970, abrogatorias de las que le precedieron, hasta lle-

---

(59) Ibid. Pág. 201.

gar a la del 27 de diciembre de 1978 que, con importantes reformas está actualmente en vigor.

La administración del Distrito Federal, como lo establece esta última ley, se encuentra estructurada en la siguiente forma:

El Presidente de la República, como hemos visto, tiene a su cargo el Gobierno de dicha Entidad, y lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Jefe del Departamento, así como los Secretarios Generales y Oficial Mayor son nombrados y removidos por el Presidente de la República. Los demás funcionarios son designados directamente por el Jefe del Departamento.

Corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, como lo ordena la fracción VI del artículo 73 de la Constitución.

Esta fracción fue reformada por Decreto de fecha 20 de Julio de 1987, publicado en el Diario Oficial el

10 de Agosto del mismo año, y en vigor al día siguiente de su publicación. Se crea como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal una Asamblea de 66 Representantes electos por votación popular; 40 de ellos por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional.

Los representantes de la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada 3 años, y deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los Diputados Federales; no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, y les será aplicable los artículos 59 61, 62 y 63 Constitucionales; esto es, calificarán las elecciones de sus miembros; no podrán durante su encargo desempeñar comisiones o empleos de la Federación o Estados sin licencia de la Asamblea; y por último no podrán sesionar si no están presentes cuando menos más de la mitad de sus miembros.

Entre las facultades más importantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tenemos:

Dictar Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y buen Gobierno, sin contravenir las Leyes y Decretos expedidos por el Congreso de la Unión y que se refieran a: Educación, Salud, Abasto y Distribución de Alimentos, Mercados y Rastros, Comercios en la vía

pública, Recreación, Espectáculos públicos y Deportes; Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, Uso del Suelo, Regularización de la tenencia de la tierra, Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica, Construcciones y Edificaciones, Agua y Drenaje, Recolección y Tratamiento de Basura, Vialidad y Tránsito, Parques y Jardines, Transporte Urbano y Estacionamiento, Turismo y Servicio de Alojamiento, entre otros; Proponer al Ejecutivo Federal la atención de problemas prioritarios; Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la Autoridad Administrativa del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados y el informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado por partidas y programas; Citar a los servidores públicos que se determinen en la Ley correspondiente, para que informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal; Convocar a consulta pública y determinar el contenido de la convocatoria respectiva. Formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea a las autoridades competentes, como resultado de su acción de gestoría ciudadana; Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que proponga el Presidente y tomar protesta a estos Funcionarios;

Iniciar ante el Congreso de la Unión, Leyes, Decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Entre los órganos administrativos desconcentrados del Departamento figuran primordialmente, las dieciséis Delegaciones denominadas como sigue: Alvaro Obregón, Atzacapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac Tlalpa, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Al frente de cada una de dichas Delegaciones está un Delegado que nombra el Jefe de Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República. Cada uno de ellos se auxilia, para el ejercicio de sus atribuciones, de los funcionarios que designe el propio Jefe del Departamento.

Corresponde a las Delegaciones del Departamento: atender y vigilar la debida prestación de los servicios públicos; expedir licencias para ejecutar obras de construcción de inmuebles; autorizar los números oficiales y alineamientos; imponer las sanciones que correspondan por violaciones a los Reglamentos Gubernativos; conyugar con la Secretaría General de Protección y Vialidad en mantener el orden y la seguridad pública; Registro

Civil; prestar servicios de mercados, parques, jardines y limpia; construir las vías públicas, prestar el servicio de alumbrado público de agua potable y drenaje.

El artículo 44 de la Ley Orgánica señala: Los Comités de Manana, las Asociaciones de Residentes y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, son órganos de colaboración vecinal y ciudadana cuya función primordial es de carácter informativo y de consulta con las atribuciones y las obligaciones señaladas en la propia Ley y sus Reglamentos.

En cuanto a la naturaleza Jurídica del Departamento del Distrito Federal, cabe hacer una distinción previa a fin de evitar confusiones: Uno es el Distrito Federal, Entidad que forma parte de la Federación, en unión de los Estados, y otro el Departamento del Distrito Federal que es la dependencia encargada de su gobierno interior y de su administración.

El artículo 43 de la Constitución vigente enumera las partes integrantes de la Federación, que son 31 Estados y el Distrito Federal.

El artículo 44 añade que, en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, el Distrito Federal se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso.

Ahora bien, el Distrito Federal, es una persona moral, en términos del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, otorgándole todos los atributos de estas.

De lo anterior se deduce que el Distrito Federal es una entidad equiparable a los Estados de la Federación, pero que sin embargo se distingue de estos en que carece de autonomía política, y por ende, no puede por sí mismo crear sus órganos particulares de Gobierno, ya que, como lo anotamos, la Constitución Federal en su artículo 73, fracción VI, predetermina las bases fundamentales a las que deberá sujetarse la organización del Distrito Federal.

#### DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Como se ha dicho en el análisis de los artículos 10. y 30. de la Ley Orgánica de la Administración Públi-



ca Federal, constituye una innovación respecto a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, el incorporar a la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, el sector Paraestatal.

- Artículo 45.

El artículo 45 de la Ley en comento textualmente dice:

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Del análisis de este artículo encontramos los elementos constitutivos de los organismos descentralizados:

1) Son creados invariablemente por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión o bien, por decreto del Ejecutivo.

2) Cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Por regla general contenidos en el decreto o ley que los crea.

3) La personalidad jurídica propia les es otorgada por el acto creador, es decir por un acuerdo político

administrativo y por normas de Derecho Público, diferenciando del sistema y la teoría del Derecho Civil y Mercantil, ya que antes de su creación no existen elementos personales ni materiales, sino es después de expedido el acto creador cuando se le dan elementos personales, materiales y patrimoniales.

4.) Denominación. Es la palabra o conjunto de palabras que distinga a un organismo descentralizado de otras instituciones similares. Siempre está prevista en el acto de creación.

5.) Domicilio y ámbito territorial. Es el lugar donde residen los órganos de decisión y dirección; y el ámbito territorial es el lugar donde actúa el organismo descentralizado.

6.) Órganos de dirección, administración y representación. El órgano de mayor jerarquía es un cuerpo colegiado, seguido por una representación unipersonal denominada Director General o Gerente General.

7.) Patrimonio propio. Los organismos descentralizados, como consecuencia de su personalidad jurídica, tienen un patrimonio propio compuesto por el conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de su objeto. También puede estar formado por subsidios o aportaciones de la Administración Central y por ingresos autogenerados por la prestación de servicios o bienes que produce.

8.) Objeto. El objeto de los organismos descentralizados deben ser aquellos que se señalan en el artículo 14 de la Ley Federal de las entidades paraestatales, (60) a saber:

- 1.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- 2.- La prestación de un servicio público o social;
- 3.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (61)

En la actualidad los organismos descentralizados, dependen en todo de la coordinadora de sector (Secretaría de Estado o Departamento Administrativo), quienes son las responsables del logro de metas que se persiguen con la creación de estas entidades.

- Artículo 46.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal senala cuales empresas son consideradas de participación estatal mayoritaria.

El legislador considera tres criterios para deno-

---

(60) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

(61) Estos objetos serán tratados en el desarrollo de este trabajo en el análisis de la Ley Federal de las entidades paraestatales.

minar a las empresas de Participación Paraestatal mayoritaria:

a) Todas las Instituciones Nacionales de Crédito, tomando como fuente la nacionalización de la banca. (62)

b) Un aporte patrimonial de más del 50%.

c) Los privilegios de Estado para nombrar los miembros del consejo o asamblea o vetar los acuerdos de estos órganos colegiados.

Y por último, este artículo señala que: " Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obligan a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes."

En este párrafo no señala el legislador que las aportaciones por parte del Gobierno Federal sean de más del 50%, sólo hace mención a aportaciones preponderantes

---

(62) Decreto de expropiación de fecha 10. de Septiembre de 1932.

para la marcha de la asociación o sociedad, esto es si estas aportaciones son importantes. Así como tampoco se establecen los otros criterios a que se ha hecho referencia para considerarlas como empresa de participación estatal mayoritaria, es decir que el Estado tenga privilegios para nombrar a los miembros del consejo, asamblea o vetar sus acuerdos.

Considero que las dependencias (Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos), salvo el Departamento del Distrito Federal que es una persona moral, no pueden formar parte de asociaciones civiles, ya que no tienen personalidad jurídica propia.

- Artículo 47.

Por lo que respecta al artículo 47 señala que los Fideicomisos Públicos, son aquellos que el Gobierno Federal o algunas de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuentan con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos.

Asimismo señala que en los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal sólo podrá fungir como fideicomitante la Secretaría de Programación y Presu-

puesto. (Anteriormente era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Es pertinente señalar que la Secretaría de Programación y Presupuesto es una dependencia del Ejecutivo Federal y por lo tanto carece de personalidad jurídica y no puede fideicomitir bien alguno, en su caso el fideicomitente es la Nación Mexicana a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El fideicomiso público será tratado con mayor amplitud en el análisis de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que con posteridad realizará.

- Artículo 48.

Por lo que respecta a los artículos 43 y 49 de la ley en comento, señalan que a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que esta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; esta intervención se

realizará a través de las dependencias que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado, fungiendo como coordinador de sector la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente, estando obligados estos coordinadores de sector a la programación, presupuestación, operación evaluación y participación en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en su sector.

Esta importante estrategia es lo que la Reforma Administrativa ha llamado sectorización a fin de establecer un control directo sobre las entidades paraestatales.

El Ejecutivo Federal mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fechas 17 de Enero de 1977, 12 de Mayo de 1977, 10 de Abril de 1978, 27 de Febrero de 1979, 28 de Enero de 1980, 10. de Abril de 1981 y por último el del 3 de Septiembre de 1982; las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparon en sectores definidos de conformidad con su objeto, señalando como Coordinador de Sector al titular de las dependencias del Ejecutivo Federal.

En los decretos de agrupación de las entidades paraestatales, antes señalados, ni la Secretaría de

Marina, ni la Procuraduría General de la República tienen a su cargo la coordinación de ninguna entidad. Por otra parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores no se encuentran sectorizados, pero estimo que de estarlo el ISSSTE y el IMSS deberían estar en el sector Salud, o en su caso en el sector de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en tanto que el INFONAVIT debería sectorizarse, ya sea en el sector de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o bien al sector correspondiente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Tampoco están sectorizadas las Sociedades Nacionales de Crédito, pero estimo que de estarlo deben quedar dentro del área correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la actualidad y debido a la política seguida por el Ejecutivo Federal, el sector Paraestatal está siendo reducido en forma sustancial, ya sea funcionando o liquidando aquellas entidades paraestatales que duplicaban sus actividades o en su caso desincorporando aquellas empresas no prioritarias.



Por lo que toca al artículo 50 señala que las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales se llevarán a cabo por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector.

Este artículo de mayor supremacía a las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, y Contraloría General de la Federación que a los coordinadores de sector, ya que como lo veremos en el análisis a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y Ley de Planeación, estas Secretarías tienen encomendadas la normatividad, vigilancia, programación y presupuestación, así como formar parte de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales.

Los artículos 49 bis, 51, 52, 53, 54, 55 y 56, fueron derogados por las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, pasando a formar parte de la ya mencionada Ley Federal de Entidades Paraestatales.

## 2. - LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO.

El Licenciado López Portillo como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos para el sexenio (1976-1982) remitió al Congreso de la Unión un paquete de iniciativas de Ley, todas ellas tendientes a la reestructuración de la Administración Pública Federal.

En efecto, con fecha 2 de Diciembre de 1976 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados como cámara de origen la iniciativa de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que substituye a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del año de 1935, misma que fue recibida por la legisladora y remitida de inmediato a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda y Crédito Público y Seguros de la propia Cámara para su estudio y dictamen.

Con fecha 23 de Diciembre de 1976, se presentó nuevamente el proyecto de Ley a la Asamblea a trámite de segunda lectura y discusión, aprobándose en lo particular y en lo general por unanimidad de 210 votos presentes, pasando a la Cámara de Senadores esta como revisora donde también fue aprobada, pasando al Ejecutivo el día 29 de Diciembre de 1976. (63)

---

(63) CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, L. Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES, Op. Cit. Pág. 23.

Expuesto lo anterior haré un análisis de lo más importante de esta Ley.

Con fecha 31 de Diciembre de 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, la cual es aplicada por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (64)

El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal. (65)

Los créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de Ingresos de la Federación y del Distrito Federal.

---

(64) artículo 16. de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Artículo 32 fracciones VI ; VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(65) artículo 26. de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Se contratarán estos créditos por conducto, o con la autorización expresa, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Todas las entidades que menciona el artículo 2o. de esta Ley, informarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el día último de Febrero de cada año, el monto y características de su deuda flotante o pasivo circulante, al fin del año anterior. (66)

Cada entidad mencionada llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto. (67)

### 3. - LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.

Con fecha 17 de diciembre de 1976, el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados, actuando ésta como cámara de origen, la iniciativa de Ley General de Deuda Pública.

---

(66) Artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

(67) Artículo 39 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Con fecha 18 del mismo mes y año la Legisladora acusó recibo y remitió a las Comisiones de Presupuesto y cuenta Pública, y de Hacienda y Crédito Público y Seguros de la iniciativa de Ley General de Deuda Pública para su estudio y dictamen.

Con fecha 23 de Diciembre de 1976, el Proyecto fue aprobado en lo general por unanimidad 210 votos. (6)

Con fecha 24 de Diciembre pasó la Iniciativa a la Cámara de Senadores para su aprobación misma que sin modificaciones se aprobó, pasando el día 29 de diciembre del mismo año al Ejecutivo, quien el día 30 emitió el decreto promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, en vigor al día siguiente de su publicación.

La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, derivadas de financiamiento y a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias; el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria; las instituciones y organizaciones auxiliares, nacionales de crédito; las nacionales de seguros y fian-

---

(69) CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, I Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES. AÑO I. Tomo I, Número 55 de fecha 23 de diciembre de 1976. México, D.F. MÉXICO. Pág. 5.

zas; y los fideicomisos públicos en que el fideicomitente sea el Gobierno Federal. (69)

Se entiende por financiamiento, para los efectos de la Ley General de Deuda Pública, la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

a) La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

b) La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

c) Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

d) La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la encargada de aplicar la Ley, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (70)

Al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponderá autori-

---

(69) Artículo 10. de la Ley General de Deuda Pública.

(70) Artículo 20. de la Ley General de Deuda Pública.

zar a los organismos y empresas para gestionar y contratar financiamiento, cuidar que los recursos procedentes de financiamientos se destinen a la realización de proyectos, actividades y planes de desarrollo económico y social.

Además la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contratará financiamientos a cargo del Gobierno Federal, autorizará a las entidades para la contratación de financiamientos, llevará el registro de la deuda del sector público Federal.

El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal.

El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá exponer los montos del endeudamiento para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente. (71)

El monto de las partidas que las entidades deban destinar anualmente para satisfacer compromisos deriva-

---

(71) Artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública.

dos de la contratación de financiamientos, será revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. (72)

Los financiamientos deberán ser acordes con la capacidad de pago de las entidades.

Deberán también las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores correspondientes, vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de su sector.

La Ley General de Deuda Pública habla de la creación de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público. Dicha Comisión es un órgano técnico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de crédito externo.

#### **B: PRINCIPALES ORDENAMIENTOS PROMULGADOS DURANTE EL SEXENIO DE 1962 - 1988.**

Durante su mandato, el Licenciado de la Madrid siguió la tarea iniciada por sus antecesores con el afán

---

(72) Artículo 19 de la Ley General de Deuda Pública.



de actualizar la Administración Pública Federal con el fin de ir adecuando las estructuras a las necesidades del País.

Así tenemos que el Licenciado de la Madrid introdujo nuevos cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre los que puedo destacar la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación así como innumerables reformas y adecuaciones en las funciones de las Secretarías de Estado.

Es de hacer notar que todas las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hechas por Miguel de la Madrid ya han sido comentadas y están integradas en el análisis hecho de esta Ley; por lo que en esta parte solo analizaré los ordenamientos legales de nueva creación iniciadas por él.

Expuesto lo anterior tenemos que a iniciativa propia del entonces Presidente, se promulgaron dos importantísimas leyes, la Ley de Planeación y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales mismas que serán objeto de análisis.

## 1. - LEY DE PLANEACION.

Con fecha 10 de Diciembre de 1982, el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, remitió a la Cámara de Diputados, esta como cámara de origen la iniciativa de Ley de Planeación, el día 11 del mismo mes y año la Legislatura acusa recibo de dicha iniciativa y lo remite a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública para su estudio y dictamen. (73)

El 28 de Diciembre de 1982, es aprobada en lo general por 278 votos a favor y 61 en contra. (74)

En lo particular solo se reserva a discusión el artículo 20, mismo que después de ser discutido fue aprobado como estaba en su proyecto original por 268 votos a favor y 65 en contra, aprobándose la Ley de Planeación, pasando de inmediato a la Cámara de Senadores como cámara revisora. (75)

Con fecha 29 de Diciembre del mismo año la Cámara

---

(73) CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, LII Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES, Año I. Tomo I. Número 49, de fecha 11 de diciembre de 1982, México, D.F. MEXICO. Págs. 60 - 61.

(74) CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, LII Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES, Año I. Tomo I. Número 59, de fecha 3 de diciembre de 1982, México, D.F. MEXICO. Págs. 22 - 23.

(75) Ibid. Pág. 24.

de Senadores aprobó el proyecto de Ley de Planeación, por lo que el día 31 de ese mismo mes y año el Ejecutivo Federal emitió el Decreto promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Enero de 1983 entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Expuesto el procedimiento legislativo de esta Ley procederé al análisis de la misma, en lo general, ya que al tratar tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley de las Entidades Paraestatales coorelacionadas se analizaron los artículos más importantes de esta Ley.

Este ordenamiento tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y, encauzar en función de esta, las actividades de la Administración Pública Federal. (76)

"La Planeación Nacional de Desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad

---

(76) Artículo 13. de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

económica, política, social y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen". (77)

Este artículo define la planeación como una acción coordinada y sistematizada de las atribuciones del Ejecutivo, en materia económica, política y social que la Constitución Política le otorga.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional de Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales.

El Presidente de la República pondrá a consideración del Poder Legislativo para su examen y opinión el Plan Nacional de Desarrollo. (78)

---

(77) Artículo 3o. de la Ley de Planeación.

(78) Artículo 5 de la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

Este artículo es una innovación, ya que el Poder Legislativo nunca había tenido voz respecto a la ejecución, revisión o formulación de planes o programas del Ejecutivo Federal.

El artículo 6 de la Ley de Planeación señala que el Presidente de la República al informar al Congreso de la Unión sobre el estado que guarde la Administración Pública del país, hará mención a las decisiones para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

Por su parte el artículo 7 de la Ley en comento establece que los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, harán lo mismo y en su caso explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas para corregirlas. (79)

Las dependencias centralizadas y entidades para-estatales de la Administración Pública deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo.

Las dependencias y entidades formarán parte del

---

(79) Los comentarios a los artículos 6 y 7 de esta Ley, fueron hechos en el análisis del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Ver pág. 100 - 111 de este trabajo.

Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de las Unidades administrativas que para el efecto determine el Ejecutivo Federal, quién establecerá además, las normas de organización y funcionamiento del propio sistema. (60)

De acuerdo al artículo 14, a la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también participa en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de la política financiera, fiscal y crediticia.

Como vemos esta ley otorga tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a la de Programación y Presupuesto una intervención directa sobre las demás dependencias del Ejecutivo y las entidades paraestatales.

De conformidad con el artículo 16 de esta Ley, a

---

(60) Artículo 9 de la Ley de Planeación.

las dependencias de la Administración Pública les corresponde coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación de las entidades paraestatales que se agrupan en su sector. Asimismo deben vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales e instituciones correspondientes y verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá la participación y consulta de diversos grupos sociales para que la población exprese sus opiniones, para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Esto se hará a través de los foros de consulta popular en los que también participaran los Diputados y los Senadores del Congreso de la Unión.<sup>(81)</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados.

---

<sup>(81)</sup> Artículo 20 de la Ley de Planeación.

Los programas sectoriales especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las entidades del sector administrativo de que se trate, conteniendo además estimaciones de recursos y estimaciones de instrumentos y de responsables de su ejecución.

Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondientes y que las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, en la ley que regule su organización y funcionamiento.

"Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa". (82)

"Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en

---

(82) Artículo 25 de la Ley de Planeación.



el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector." (83)

El Plan y los programas regionales y especiales deberán ser sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Los programas sectoriales deberán ser sometidos por la coordinadora de sector correspondiente a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector. Si la entidad no estuviera sectorizada, la aprobación corresponderá a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Una vez aprobados por el Ejecutivo Federal, el Plan y los programas serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. La obligatoriedad es extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejer-

---

(83) Artículo 26 de la Ley de Planeación.

cicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas previo cumplimiento de las formalidades que procedan en que dichos gobiernos participen en la Planeación Nacional del Desarrollo, considerando también la participación que corresponda a los municipios.

Los convenios suscritos entre los gobiernos de las Entidades Federativas y el Ejecutivo Federal, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. (84)

El Ejecutivo Federal o a través de sus dependencias y entidades paraestatales podrán concertar la realización de acciones previstas en el Plan y los programas, ya sea con grupos sociales o con particulares. Esta concertación será objeto de contratos o convenios obligatorios para ambas partes, y serán considerados de derecho público.

---

(84) Los comentarios a estos convenios fueron realizados en el análisis del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ver Págs. 106 - 108 de este trabajo.

## 2.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

Con fecha 31 de Marzo de 1986 el Ejecutivo Federal, solicitó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la celebración de un periodo extraordinario de sesiones para discutir y aprobar diversas Leyes y entre las iniciativas a discutir se encontraba el de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El día 8 de Abril de 1986 el Ejecutivo remitió la iniciativa de esta Ley, a la Cámara de Diputados misma que fue remitida a la Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

Con fecha 23 de Abril de 1986 se procedió al debate del proyecto de Ley Federal de las Entidades Paraestatales, aprobandose en lo general por 230 votos a favor, 69 en contra y 8 abstenciones. (55)

El proyecto de Ley Federal de las Entidades Paraestatales pasó al Senado el día 19 de abril de 1986, remitiendo al Ejecutivo el proyecto el día 25 del mismo mes y año, expidiendo el Decreto Promulgatorio el 26 de

---

(55) CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. LII Legislatura. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. "Serie Grandes Debates Nacionales" Publicación Oficial, 1986, México, D.F.

abril, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986, en vigor a partir del día siguiente de su publicación.

Después de esta explicación del proceso de creación de esta Ley, procederé al análisis y comentario de de la misma.

- Artículo 1.

Esta Ley tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones de las entidades paraestatales con el Ejecutivo Federal o con sus dependencias se sujetarán en primer término, a lo establecido por dicha Ley, y sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, abroga expresamente a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1970; ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

solo derogó las disposiciones que se opusieran a ella.

Esta ley es reglamentaria del Artículo 90 Constitucional.

- Artículo 2.

El Artículo 20. señala textualmente:

"Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

En mi opinión, la redacción de este artículo debió indicar en forma exacta cuales entidades integran el sector paraestatal, ya que son a éstas las que va a regular; y son a saber:

"I. - Organismos Descentralizados.

II. - Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

III. - Fideicomisos." (86.

---

(86) Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2º de diciembre de 1975.

- Artículo 3.

El artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales indica que las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regularán por sus leyes específicas. Asimismo y por su objetivo y la naturaleza de sus funciones queda excluida también la Procuraduría Federal del Consumidor.

- Artículo 4.

Por su parte el artículo 4 de la ley en comento señala que, quedan sujetos en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a sus leyes específicas el Banco de México, las Sociedades Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Pólizas, los Fondos y Fideicomisos Públicos de Fomento, así como las entidades paraestatales que forman parte del sistema financiero y sólo le será aplicable esta ley en los asuntos que sus leyes específicas no regulen.

- Artículo 5.

Por otra parte el artículo 5 de esta ley dice textualmente: "El Instituto Mexicano del Seguro Social,

el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se opongan a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley".

En cuanto a los artículos 3, 4 y 5 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se establecen las medidas en que será aplicable dicha ley. Así tenemos que la premisa de la misma es la regulación, organización, funcionamiento y control de todas las entidades que forman el sector paraestatal de la Administración Pública Federal.

El artículo 3 señala a quien no le será aplicable esta ley; Por su parte, el artículo 4 indica a quienes les será aplicable ésta Ley en forma supletoria cuando su legislación específica sea omisa en algunas materias, y el artículo 5 establece a quienes les será aplicable esta Ley, en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en tanto no se opongan a sus leyes

específicas.

Estas excepciones tienen una justificación jurídica, ya que por sus objetivos y naturaleza de sus funciones, algunas entidades paraestatales no pueden ser reguladas en su totalidad por una Ley general como es ésta, debiendo siempre tomar en cuenta el acta, contrato acuerdo, decreto o ley que los crea.

- Artículo 5.

El artículo 60. de la ley en comento nos señala cuales áreas se consideran estratégicas para esta ley, señalando aquellas a que hace mención el 4o. párrafo del artículo 28 Constitucional y aquellas que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se consideran áreas prioritarias, las que establecen los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de intereses nacionales y necesidades populares.

El cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala como áreas estratégicas la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía saté-



lite; la emisión de billetes; el petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Estas funciones las ejercerá el Estado de manera exclusiva.

Es de hacer notar que el texto Constitucional remite a la ley reclamataria y esta ley remite a la Constitución, quedando por tanto un vacío en este artículo.

La palabra estratégica, proviene del griego "Strategia", de "Strategos", general, en sentido figurado habilidad para dirigir un asunto. Sinónimo de maniobra, táctica, destreza. (87)

Prioridad quiere decir anterioridad de una cosa respecto a otra, privilegio. (88)

Los artículos 25 y 26 Constitucionales señalan como áreas prioritarias el crecimiento económico y el empleo, una distribución justa del ingreso y la riqueza,

---

(87) PALOMAR De Miguel, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS. 1981. Ediciones Hajo, S. de R. L. México, D.F. MÉXICO. Pág. 559.

(88) *Ibid.* Pág. 1075.

la igualdad entre los individuos y grupos sociales, preservación del medio ambiente, organización social encaminada a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios sociales y la participación activa en planes y proyectos de gobierno.

- Artículo 7.

El artículo 7 de esta Ley señala que: "las entidades paraestatales correspondientes al Distrito Federal quedarán sujetas a las disposiciones de esta ley".

Es de resaltar en la redacción de éste artículo, el hecho de que el Legislador señala "las entidades paraestatales correspondientes al Distrito Federal ...." inexplicablemente la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en el dictamen presentado a la asamblea, modifica el texto original de este artículo sin justificación ni debate alguno, se cambio el proyecto original mismo que decía: "las entidades paraestatales correspondientes al Departamento del Distrito Federal ...." (87) El Legislador confunde Distrito Federal (Entidad Federativa) Departamento del Distrito Federal (Dependencia del Ejecutivo

(87) CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. LIII Legislatura. Op. Cit. Pág. AIII e , LIVIII.

Federal que esta a cargo del Distrito Federal) puedo señalar que de este artículo se interpreta textualmente que están sujetas a esta ley todas las entidades paraestatales domiciliadas en el Distrito Federal y no todas aquellas en las que el Departamento del Distrito Federal sea coordinadora de sector.

Sin embargo ya sea de una u otra forma este artículo desde mi punto de vista no tiene razón de existir, ya que los artículos 2, 3, 4 y 5 de esta ley señalan en forma expresa que entidades paraestatales están sujetas a la ley, sin importar su sectorización y mucho menos su domicilio en el territorio nacional.

- Artículo 8.

El artículo 8 es una copia del artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que los comentarios ya realizados al artículo 49 de dicha ley, son aplicables a este artículo.

- Artículo 9.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto tendrán miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán

las otras dependencias y entidades, en la medida que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate.

"Las entidades paraestatales deberán enviar con una antelación no menor de 5 días hábiles a dichos miembros el orden del día acompañando la información y documentación correspondientes que les permita el conocimiento de los asuntos que vayan a tratar para el adecuado ejercicio de su representación". Según señala el artículo 9 de esta ley.

Como se ve, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tienen ingerencia en todas y cada una de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, por lo que nuevamente se ve la importancia que tienen estas dos Secretarías sobre las otras poniendo en tela de duda el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este artículo tiene su antecedente en el antiguo artículo 11 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,<sup>(90)</sup> el cual en la parte

---

(90) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1973.

conducente señalaba que la Secretaría de Patrimonio Nacional, ahora Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, tiene la facultad de nombrar un representante con voz pero sin voto.

- Artículo 10.

Por lo que toca al artículo 10 de esta ley, es similar al artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en cuanto a la obligación de proporcionar información y datos que le sean solicitados tanto por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, como por las otras entidades paraestatales, siendo válidos los comentarios realizados en el presente trabajo cuando se vio el ya mencionado artículo 25.

En un segundo aspecto, este artículo señala que para el cumplimiento de lo anteriormente establecido la coordinadora de sector, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Secretaría de la Contraloría General de la Federación harán compatibles los requerimientos de información para racionalizar los flujos de información.

- Artículo 11.

El artículo 11 nos señala que las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señalados en sus programas, para hacer más ágil y eficiente su administración y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley.

Este artículo tiene como fin el agilizar la toma de decidir de la entidades paraestatales pero sus facultades están siempre limitados por una ley.

- Artículo 12.

"La Secretaría de Programación y Presupuesto publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la administración pública federal."

Este artículo obliga a la Secretaría de Programación y Presupuesto a publicar el padrón de entidades paraestatales actualizado, ya que al formar parte de la Ley de Egresos de la Federación, los contribuyentes deben estar informados de cuantas y cuales son las Entidades a las que se les otorgan subsidios o aportaciones temporales o permanentes.

Sin embargo, cuentan con una justificación prac-

tica toda vez que, por las recientes reestructuraciones de la Administración Paraestatal emprendida por el Ejecutivo Federal, estas entidades se han ido fusionando liquidando e incluso extinguiendo con el fin de quitar cargas al erario federal por empresas públicas, que, o bien no tienen ingresos, no son prioritarias para el desarrollo nacional o simplemente su actividad la desarrolla otra empresa.

- Artículo 13.

El artículo 13 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala que las infracciones a la misma serán sancionadas en los términos que legalmente correspondan, atendiendo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.

Es de todos sabido que las infracciones y sanciones que recaen sobre los funcionarios de la Administración Pública Federal están contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en particular por los artículos 2, 46 y 47. Por lo que este artículo solamente es aclaratorio en cuanto a que si tienen responsabilidades por el mal manejo de las entidades paraestatales y por lo tanto sancionados por ley.

## DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

### - Artículo 14.

El artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que los organismos descentralizados son aquellos que señala el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; artículo que en su momento fue ampliamente analizado. (31)

Lo importante de este artículo 14 son los objetivos que la ley les impone, así tenemos que la fracción I señala: "la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias"; áreas que en el artículo 6 de ésta ley fueron comentadas.

La fracción II nos señala: " La prestación de un servicio público o social "; y la fracción III " La obtención o aplicación de recursos de asistencia y seguridad social ".

Es de hacer notar que las fracciones II y III eran ya contempladas por el artículo 2 fracción II de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Partici-

---

(31) Ver páginas 129 a 131 de este trabajo.



pación Estatal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970, y como puede verse el fin último de estas entidades deben ser siempre el interés público.

- Artículo 15.

El artículo 15 de esta ley señala los elementos que debe contener ya sea la ley o el decreto que los crea a los organismos descentralizados: Denominación del Organismo; Domicilio Legal; El objetivo del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley; Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellos que se determinen para su incremento; La manera de integrar el Organismo de Gobierno y designar al Director General, así como a los servidores públicos en las jerarquías inferiores a éste; Las facultades y obligaciones del Organismo de Gobierno, señalando cuales de dichas facultades son indelegables; Facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del organismo; Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y El régimen laboral al que se sujetaran las relaciones de trabajo.

Algunos de estos elementos ya han sido analizados cuando aludí el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los otros se irán

tratando específicamente en artículos posteriores.

Este artículo señala también la obligación de inscribir el estatuto orgánico que será emitido por el órgano de gobierno en el Registro Público de Organismos Descentralizados dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto; es conveniente aclarar que en la abrogada Ley para el Control en su artículo 8 fracción I, a este registro se le denominaba Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y Dependía de la extinta Secretaría de Patrimonio Nacional.

Llama la atención que en la denominación de este Registro Público no se señala " Y de empresas de participación estatal ", de donde a simple vista se desprende que no existe ya la obligación de inscribir a las empresas de participación estatal en este Registro.

Al tratar la sección B del capítulo II de la Ley en comento denominado " Registro Público de Organismos Descentralizados ", analizaré con mayor profundidad lo comentado en párrafos anteriores.

Y por último, este artículo nos indica que para

la "extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación".

Este párrafo es del todo congruente para los efectos de mantener la división de poderes; ya que si un organismo descentralizado es creado por Ley o Decreto del Congreso de la Unión, deberá el propio Congreso por Ley o Decreto acordar su extinción y dar las bases para su liquidación.

- Artículo 16.

El artículo 16 de esta Ley señala que cuando un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la coordinadora de sector, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación, extinción o fusión de aquél.

De la simple lectura, surge la interrogante de: Qué pasaría si el organismo descentralizado que se encuentra dentro de los supuestos del último párrafo del artículo anterior fue creado por ley o decreto del Congreso de la Unión? En mi opinión la Secretaría de Programación y Presupuesto, oyendo la opinión de la

coordinadora de sector informará al Ejecutivo para que éste por conducto de la Secretaría de Gobernación solicite al Congreso de la Unión la extinción, liquidación o fusión con otro organismo.

-Artículo 17.

Por su parte el artículo 17 nos señala que " La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general ".

Como lo indiqué con anterioridad, el órgano de mayor jerarquía de los organismos descentralizados es un cuerpo colegiado que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. La Ley señala que será una junta de gobierno o su equivalente.

Así tenemos que a estos órganos se les designa de muy distintas maneras. Asamblea General en el IMSS; Junta Directiva en el ISSSTE; Consejo de Administración y en PEMEX y en la mayoría como Órgano de Gobierno.

El artículo 17 también apunta en forma tajante "... y un director general ". En la realidad tampoco hay

uniformidad en su denominación, ya que en algunos son director general y en otros, como en Ferrocarriles Nacionales de México, se les califica como gerente general, de donde podemos concluir que se debería modificar el decreto o ley que les dio origen a estos organismos a fin de que exista uniformidad en la denominación del Órgano de Gobierno y Director General, y así estar en congruencia con esta Ley.

- Artículo 18.

El artículo 18 señala que "El órgano de gobierno estará integrado por no menos de 5 ni más de 15 miembros propietarios y sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

- Artículo 19.

El artículo 19 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala que en ningún caso podrán ser miembros del órgano de gobierno:

1) El director general del organismo de que se trate, salvo en aquellos casos de organismos que de

conformidad con el artículo 5 de ésta ley se registrarán por sus leyes específicas en cuanto a la estructura de los órganos de gobierno y vigilancia.

2) Los cónyuges y parientes por consanguinidad o ~~afinidad~~ hasta el 4o. grado de cualquiera de los miembros del órgano de gobierno o director general.

3) Las personas que tengan litigios pendientes del organismo de que se trate.

4) Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, inhabilitados para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

5) Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en términos del artículo 62 Constitucional.

- Artículo 20.

El artículo 20 indica que el órgano de gobierno deberá reunirse con la periodicidad que señale su estatuto orgánico, pero cuando menos cuatro veces al año y menciona cuándo habrá quorum para sesionar válidamente, señalando la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros, siempre y cuando la mayoría sean representantes de la Administración Pública Federal.

Asimismo indica que las resoluciones se tomarán

por mayoría de los presentes teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate.

- Artículo 21.

El artículo 21 de la ley en comento menciona que el Presidente de la República nombrará al director general o indicará al coordinador de sector para que el órgano de gobierno lo designe, debiendo recaer el nombramiento en una persona que reúna los siguientes requisitos: Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; Haber desempeñado cargos de alto nivel cuyo ejercicio requiera conocimiento y experiencia en materia administrativa; No encontrarse en alguno de los supuestos señalados en las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 antes comentado.

Es conveniente hacer una crítica respecto a la fracción II de este artículo, ya que señala que el director general deberá tener experiencia y conocimiento en materia administrativa, sin embargo, no establece como requisito el tener experiencia en la materia u objetos del organismo descentralizado, lo que perjudica el óptimo funcionamiento del organismo.

- Artículo 22.

El artículo 22 trata de las facultades del

director general de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las que le otorguen otras leyes, ordenamientos y estatutos, mismas que podríamos resumir como un apoderado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, con todas las facultades generales y aún las especiales que conforme a la Ley requieran cláusula especial, así como todas las facultades para avalar suscribir, girar, endosar, protestar, y en general para realizar toda clase de actos y contratos relacionados con títulos de crédito en términos del artículo 90. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico el órgano de gobierno.

Los poderes generales deberán ser inscritos en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

- Artículo 23.

El artículo 23 señala que para acreditar la personalidad y facultades de los miembros del órgano de gobierno del secretario y prosecretario de éste, del director general y de apoderados generales, bastará exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Orga-



nismos Descentralizados.

Para dar legalización a los documentos que acreditar la personalidad de estos funcionarios y de conformidad con los artículos 22 y 25 fracciones II, III y IV, requieren inscripción en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

#### REGISTRO PUBLICO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

##### - Artículo 24.

El artículo 24 de la Ley señala que los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esta inscripción la deberá hacer el director general o quien realice funciones similares dentro de los treinta días siguientes a su constitución o a la fecha de sus modificaciones o reformas, siendo responsable en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por el incumplimiento.

Este Registro ya existía antes de la publicación de esta ley, en efecto el artículo 8 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos

Descentralizados y Empresas de Participación Estatal a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, pasando ahora dicha facultad a la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero solo se inscriben los organismos descentralizados y ya no las empresas de participación estatal, las que a mi juicio si deben estar inscritas, pero en el Registro Público del Comercio del lugar donde estén domiciliadas.

- Artículo 25.

Por su parte el artículo 25 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala que deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados:

"Estatutos orgánicos, sus reformas y modificaciones; nombramiento de los integrantes del órgano de gobierno, así como sus remociones; los nombramientos y sustituciones del director general y en su caso subdirectores y otros funcionarios que llevan la firma de la entidad; poderes generales y sus revocaciones; el acuerdo que señale las bases de fusión, extinción o liquidación, de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas; los demás actos y documentos que determine el Reglamento de este ordenamiento."

- Artículo 26.

En términos del artículo 26, El Registro Público de Organismos Descentralizados, podrá expedir certificaciones de las inscripciones y registros a que se refiere el artículo 25 de esta ley, las que tendrán fe pública.

- Artículo 27.

El artículo 27 de la Ley en comento señala que procederá la cancelación de las inscripciones en el Registro Público de Organismos Descentralizados en el caso de su extinción una vez concluida la liquidación.

Este Registro Público es una institución mediante la cual el Estado proporciona el servicio de publicidad a hechos o actos jurídicos que realizados por los organismos descentralizados precisan este requisito para surtir efectos ante terceros, además de tener un control de como y quienes tienen ingerencia en determinado organismo.

- Artículo 28.

Por lo que toca al artículo 28, señala que son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los comentarios a este artículo fueron hechos con anterioridad cuando se trató el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que en obvio de repeticiones remito al lector al capítulo correspondiente. (92)

- Artículo 29.

El artículo 29 indica que las sociedades mercantiles no son entidades paraestatales, cuando la Administración Pública Federal participe temporalmente y en forma mayoritaria; ni las Sociedades Nacionales de Crédito, salvo que de acuerdo con su legislación específica y siempre que realicen actividades consideradas como áreas prioritarias y el Ejecutivo por acuerdo expreso decida incorporarlas a este ordenamiento.

Desde mi punto de vista este artículo va en contra de los artículos 3, 46, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 2 de esta propia ley, el hecho de que la participación Estatal no sea permanente, no quiere decir que el Estado renuncie a tener un control sobre las mismas a la aplicación de esta ley por otra parte debemos entender que solo el Banco de México, S.A. que tiene el carácter de Institución Nacio-

---

(92) Ver páginas 134 - 137 de este trabajo.

nal de Crédito ya que es el único Banco emisor de moneda, por lo que si desarrolla una actividad prioritaria es la única Institución Nacional de Crédito considerada como Entidad Paraestatal; hay que tener en cuenta que toda la Banca fue Nacionalizada según Decreto de Expropiación de fecha 10. de Septiembre de 1982,<sup>(93)</sup> y por lo tanto pasaron a ser parte de la Administración Pública Paraestatal en tal virtud si son entidades paraestatales, por otra parte esta ley es aplicable a todas las entidades paraestatales salvo lo indicado en los artículos 3, 4 y 5 por lo que el Ejecutivo Federal no puede incorporar o desincorporar a esta ley ninguna entidad paraestatal que tenga ese carácter de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Artículo 30.

Por su parte el artículo 30 nos señala que las empresas de participación estatal mayoritaria deberán tener por objeto las áreas prioritarias establecidas en el artículo 6 de esta misma ley, ya analizado por lo que en obvio de repeticiones remito al lector a dicho análisis.<sup>(94)</sup>

---

<sup>(93)</sup> FAYO Viesca Jacinto. Op. Cit. Pág 577.

<sup>(94)</sup> Ver páginas 164 ; 165 de este trabajo.

- Artículo 31.

El artículo 31 indica que la organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, deberán sujetarse a los términos de éste ordenamiento sin perjuicio de los dispuesto en la legislación aplicable, esto es a la propia Ley General de Sociedades Mercantiles.

- Artículo 32.

Por su parte el artículo 32 de esta Ley señala el mismo procedimiento que el artículo 16 para proponer al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso la disolución o liquidación.

La única diferencia es, en cuanto a que los títulos que representen el capital de la Administración Pública Federal serán enajenados a través de procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las Sociedades Nacionales de Crédito, de acuerdo con las normas que emitan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, bajo la vigilancia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En los casos en que se encuentren en igualdad de condiciones los trabajadores organizados de las empresas de la cual se acuerda la enajenación, éstos tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal.

- Artículo 33.

El artículo 33 señala textualmente: " El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría coordinadora de sector, determinará los servidores públicos que deberán ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas mayoritarias ".

En este artículo llama la atención que el legislador sólo señala "por conducto de las Secretarías coordinadoras de sector", omitiendo que el Departamento del Distrito Federal también es coordinador de sector y también tiene a su cargo empresas de participación estatal mayoritaria.

Este artículo está enfocado a que las acciones que representan el capital social de que es propietario el Gobierno Federal se encuentren representadas dentro de las asambleas generales, tanto ordinarias como extra-

ordinarias de accionistas, por funcionarios públicos.

- Artículo 34.

El artículo 34 señala que los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria se integraran de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga a ésta ley.

- Artículo 35.

Por su parte el artículo 35 señala que el consejo de administración se reunirá con la periodicidad que indiquen sus estatutos sin que pueda ser menor a cuatro veces por año, será presidido por el titular de la coordinadora de sector o su representante y sesionará válidamente con la mitad más uno de sus miembros, siempre que la mayoría de sus asistentes sean representantes de la partición del Gobierno Federal. Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate.

- Artículo 36.

El artículo 36 señala que el consejo de administración de las empresas de participación estatal mayoritarias, además de las facultades que le otorgan los estatutos o la legislación específica tendrán las facultades que señala el artículo 58 de ésta ley, salvo que



sean competencia de las asambleas ordinarias o extraordinarias.

Las empresas de participación estatal al ser constituidas en términos del artículo 6 de la Ley General de Sociedades Mercantiles tienen sus propios estatutos sociales y a su vez se rigen por dicha ley, siéndole aplicable este ordenamiento legal en todo lo que no se oponga a su legislación específica. Por lo tanto el artículo 58 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se ve muy limitado en cuanto a su aplicación en este tipo de entidades paraestatales, ya que la mayoría de las facultades la Ley General de Sociedades Mercantiles las reserva para la Asamblea de Accionistas que es el órgano supremo de las sociedades, siendo el Consejo de Administración el encargado de representar a la sociedad y ejecutar los acuerdos de la Asamblea.

- Artículo 37.

Por su parte el artículo 37 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señala que los directores generales de las empresas de participación estatal mayoritaria sin perjuicio de las facultades y obligaciones que les atribuyan sus estatutos y la legislación específica tendrán las que se mencionan en el artículo 59 de

este ordenamiento.

- Artículo 39.

El artículo 39 de esta ley señala que la fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidas en los estatutos y la legislación correspondiente.

La dependencia coordinadora del sector y de conformidad con las normas establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o disolución, cuidando los intereses del público, accionistas y los derechos laborales de los servidores de la empresa.

Este artículo si bien establece que la fusión o disolución se hará de acuerdo a los estatutos y a la legislación correspondiente, faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para dictar normas en cuanto a la forma en que deba efectuarse esta fusión o disolución.

Como comentario general a éste capítulo tercero de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el mismo

impone mayores obligaciones y otorga más facultades a los órganos de administración de las empresas de participación estatal de las que señala la Ley General de Sociedades Mercantiles, lo que hace de éstas empresas unos organismos híbridos, sujetos a legislaciones de derecho público y de derecho privado y por lo tanto creando confusiones en cuanto a la aplicación de las leyes. Por lo que considero que este capítulo solo debería reglamentar los nombramientos de los funcionarios de la empresa, los objetivos de las mismas y las formas de incorporarlas y regularlas en sector paraestatal de la Administración Pública.

- Artículo 40.

El artículo 40 de la Ley en comento, señala que: "los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán consideradas entidades paraestatales conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley". Asimismo establece que "los comités técnicos y los directores

generales de los fideicomisos públicos se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y directores generales, en cuanto sean compatibles a su naturaleza".

Llama la atención en la redacción de éste artículo que no se haga mención al contrato de constitución del fideicomiso, ya que es en éste, donde por lo general se establecen las facultades, integración y funcionamiento del comité técnico del fideicomiso, y solo establece que le será aplicable esta ley, omitiendo el acto que los crea.

Una figura poco común en los fideicomisos es el director general, situación que prolifera en los fideicomisos públicos provocando con esto que sean manejados como empresas y no conforme a la naturaleza jurídica del fideicomiso.

Analizaré con mayor profundidad estos conceptos cuando se haga mención al capítulo V de ésta Ley.

- Artículo 41.

Por lo que toca al artículo 41, al igual que el artículo 47, segundo párrafo de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, establece que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal <sup>195</sup>, señalándole además a ésta Secretaría la obligación de precisar en los contratos los siguientes puntos:

- 1) Obligaciones y acciones del fiduciario sobre los bienes fideicomitidos.
- 2) Limitaciones y derechos de terceros.
- 3) Los derechos que se reserve el fideicomitente.
- 4) Las facultades que fije en su caso al comité técnico, el cual siempre deberá existir en los fideicomisos.

- Artículo 42.

El artículo 42 señala que: "Las instituciones fiduciarias a través de su delegado fiduciario general, dentro de los 6 meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos, deberán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector respectivo, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran".

---

<sup>195</sup> Ver páginas 137 - 139 de este trabajo.

Este artículo tiene su antecedente en el segundo párrafo del artículo 4 del abrogado Decreto por el que se establecen bases para la Constitución, Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y Extinción de los Fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal. (96)

- Artículo 43.

El artículo 43 de la Ley en comento, señala que "cuando por virtud de la naturaleza, especialización de otras circunstancias de los fideicomisos la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, de común acuerdo con la coordinadora de sector instruirán al delegado fiduciario para:

1) Someter previa consideración de la institución que desempeña el cargo de fiduciaria los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución.

2) Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del comité técnico.

3) Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico, así como el propio comité técnico.

---

(96) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de febrero de 1977.

4) Presentar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso; y

5) Cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la coordinadora de sector le fije la fiduciaria."

Este artículo al igual que el anterior es un réplica del artículo 7 del Decreto que establece bases para los Fideicomisos Públicos, publicado en el Diario Oficial el 27 de febrero de 1979. Es de hacer notar que este artículo solo dice "delegado fiduciario" y no hace diferencia como el anterior artículo que sí establece "delegado fiduciario general" o de un "delegado fiduciario especial".

En primer término señalaré que se entiende por delegado fiduciario general: "Son uno o más funcionarios que designan las instituciones, por conducto de su consejo de administración, especialmente para encargarse del desempeño de fideicomisos, comisiones y mandatos fiduciarios y de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que incurran ellos personalmente.

Su designación puede ser vetada por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros." (97)

Delegado fiduciario especial : es aquella persona nombrada por la Administración Pública y designada en los términos del contrato de fideicomiso encargada única y exclusivamente de supervisar todas las operaciones realizadas por un fideicomiso y para ello tendrá que nombrar la institución fiduciaria como delegado de ésta; (98) de donde puedo afirmar que no es un funcionario bancario y solo es nombrado para encargarse exclusivamente de un fideicomiso en particular constituido por el Gobierno Federal, su nombramiento deberá seguir el procedimiento de aprobación ante la Comisión Bancaria y de Seguros, pero la institución fiduciaria no puede ni debe ser responsable de la actuación de éste servidor público.

Por lo regular en los fideicomisos públicos se acostumbra designar como delegado fiduciario especial a la persona que ocupa el cargo de director general del fideicomiso.

---

(97) Artículos 45 y 91 bis de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

(98) ACOSTA Rosero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO. Op. Cit. Pág. 289-290



De las consideraciones anteriores puedo deducir que el artículo 43 de la ley en comento es totalmente inaplicable por lo siguiente: un delegado fiduciario general, no requiere someter a la previa consideración de la institución fiduciaria los actos, contratos y convenios de los que resultan derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución; en virtud de, que como quedó señalado la firma de este funcionario bancario obliga directa e ilimitadamente a la institución, cosa que no sucede con el delegado fiduciario especial.

- Artículo 44.

Por su parte el artículo 44 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala en su primer párrafo que en los contratos de fideicomisos deberán precisarse las facultades especiales, además de las que la ley le señala al comité técnico, así como que asuntos requieren aprobación del mismo para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario.

La institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte más allá de sus facultades o en violación a las cláusulas del contrato, siendo el fiduciario el responsable de los daños y perjuicios que se cause por el exceso o

la violación del contrato.

En casos de suma urgencia la fiduciaria podrá realizar actos cuya omisión pueda causar perjuicios al fideicomiso, si no es posible reunir al comité técnico la fiduciaria procederá a consultar al coordinador de sector quedando facultada a ejercitar los actos que le autorice.

Este artículo tiene su antecedente en el artículo 9 del Decreto que establece bases para los fideicomisos públicos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1979.

- Artículo 45.

El artículo 45 de la ley en comento señala que en los contratos constitutivos de los fideicomisos del gobierno federal, se deberá reservar la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate por fideicomisos constituidos por mandato de la ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

Este artículo también tiene su antecedente en el artículo 14 del Decreto que establece bases para los

fideicomisos públicos, antes indicado.

- Artículo 46.

El artículo 45 indica que los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector, y en su caso contemplaran:

- 1) Su objetivo esencial y actividades para lograrlo.
- 2) Productos que elabore o servicios que preste.
- 3) Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial y el impacto regional que originen.
- 4) Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de bienes y la prestación de servicios que ofrezca.

Este artículo establece la obligación a los coordinadores de sector que al formular sus programas sectoriales hagan resaltar los puntos a que se hace mención. Lo anterior es con el fin de justificar la existencia de la entidad paraestatal en beneficio del interés social y el orden público.

Este artículo además tiene íntima relación con lo establecido por el artículo 9 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que encomienda progra-

mar sus actividades en base a las políticas para el logro de objetivos y prioridades de la Planeación Nacional de Desarrollo que establezca el Ejecutivo Federal, asignando al coordinador de sector la programación, presupuestación y evaluación de los mismos.

- Artículo 47.

Por su parte el artículo 47 señala que las entidades paraestatales para su desarrollo y operación deberán sujetarse a lo previsto por la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales que se desarrollen del mismo, y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizado, estando obligadas a formular sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

Este artículo hace un resumen de las obligaciones que tienen las entidades paraestatales de conformidad con los artículos 9, 17 y 24 de la Ley de Planeación, tratados con anterioridad. (99)

- Artículo 48.

El artículo 48 de la ley en comento define la que se entiende por programa institucional en los siguientes términos:

---

(99) Ver páginas 153 a 156 de este trabajo.

"El programa institucional constituye la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que debe alcanzar la entidad paraestatal".

Asimismo indica que dicho programa deberá "contener la fijación de objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados y las bases para su evaluación; la definición de estrategias y prioridades, la expresión de programas para la coordinación de sus tareas y las previsiones respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras".

- Artículo 49.

El artículo 49 de esta ley señala que el programa institucional se elaborará en los términos y condiciones que señala el artículo 22 de la Ley de Planeación; pudiéndose revisar este programa anualmente para introducir las modificaciones que sean necesarias.

Estos programas institucionales de las entidades paraestatales y de conformidad con lo que hemos señalado se derivan de los programas sectoriales teniendo congruencia todos estos con el Plan Nacional de Desarrollo que se elaborará en términos de la Ley de Planeación. (100)

- Artículo 50.

El artículo 50 señala que: "los presupuestos de las entidades paraestatales se formularán a partir de sus programas anuales. Deberán contener una descripción detallada de los objetivos, metas, unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación de sus programas".

- Artículo 51.

Por su parte el artículo 51 establece que la formulación de sus presupuestos se sujetará a los lineamientos que en materia de gastos establece la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como de los lineamientos específicos de la coordinadora de sector.

- Artículo 52.

El artículo 52 establece que la propia Entidad Paraestatal maneje y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos. En lo tocante a la recepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Tesorería de la Federación en los términos que fijen los presupuestos de egresos anuales de la misma y del Departamento del Distrito Federal; manejándolo y administrándolo por sus propios órganos y sujetándose a los controles e informes respectivos.

---

(100) Ver páginas 156 a 159 de este trabajo.

- Artículo 53.

El artículo 53 señala que los programas financieros deberán formularse en términos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expresando los fondos propios, aportaciones de capital, contratación de créditos nacionales o extranjeros, conteniendo además los montos, costos, plazo, garantías y avales que se requieran.

-Artículo 54.

El artículo 54 obliga al Director de la Entidad Paraestatal a presentar para su autorización al órgano de gobierno el programa financiero, y una vez aprobado lo remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Artículo 55.

El artículo 55 dice que en lo tocante al ejercicio de presupuesto, concertación, cumplimiento de compromisos, registro de operaciones, rendimiento de informes sobre estados financieros e integración de datos para el efecto de la cuenta pública, se instará en primer término a esta ley y a su reglamento y solo en lo no previsto a los lineamientos y obligaciones consignadas en otras leyes y reglamentos vigentes.

Los artículos antes señalados establecen una serie de obligaciones en cuanto a presupuestos y gastos de estas entidades, las que deberán ajustarse a los lineamientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto en lo referente a presupuestación y a los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto a gasto, dándoles la facultad a las entidades para administrar y erogar sus presupuestos siempre sujetos a la vigilancia de dichas secretarías.

Nuevamente se establece que los programas a desarrollar se harán en base a un presupuesto existente, por lo que se limitan a realizar sus actividades en tanto dure su presupuesto y no en forma contraria como sería lo deseable en que los presupuestos se ajustaran a los programas.

Otra observación es el hecho de que las propias entidades paraestatales someterán a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público previa autorización de sus órganos de gobierno la suscripción de créditos sin que esto se haga por conducto de su coordinadora de sector.

Por último, la ley señala que para todo lo relacionado con presupuestos, cumplimiento de compromisos,



rendimiento de informes y otras obligaciones señaladas en el artículo 55 se sujetarán a lo establecido por ésta ley, pasando a segundo término a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Público y a la Ley General de Deuda Pública; reafirmando lo que señaló anteriormente en el sentido de que este capítulo trata de hacer una compilación de ordenamientos aplicable a las entidades paraestatales.

- Artículo 56.

Artículo 56 establece, que el órgano de gobierno a propuesta del Presidente o las dos terceras partes de sus miembros podrá constituir comités o subcomité técnicos especializados para apoyar:

a) La programación estratégica y supervisión de la entidad.

b) Atender problemas de administración y organización de procesos productivos.

c) Selección y aplicación de adelantos tecnológicos.

d) El uso de otros instrumentos para elevar la eficiencia.

El coordinador de sector promoverá el establecimiento de comités mixtos de productividad, con la

participación de representantes de los trabajadores y de la administración de la entidad para:

- a) Organización de los procesos productivos.
- b) Selección y aplicación de adelantos tecnológicos.
- c) El uso de otros instrumentos para elevar la eficiencia.

Este artículo establece la posibilidad de dos tipos de comités o subcomités uno a propuesta del órgano de gobierno que son los subcomités técnicos especializados; mientras que el coordinador de sector debe promover el establecimiento de comités mixtos de productividad. Ambos tienen objetivo similares para alcanzar la mayor eficacia y eficiencia de las entidades paracastales.

- Artículo 57.

El artículo 57 señala que el órgano de gobierno para el logro de metas y objetivos ejercerá sus facultades en base a las prioridades políticas y lineamientos que conforme a esta ley establezca el Ejecutivo Federal.

El órgano de gobierno podrá realizar todas las operaciones inherentes al objeto de la entidad con sujeción a esta ley.

Podrá delegar estas facultades en el director general salvo los establecidos en el artículo 58 de la misma.

Este artículo establece que el órgano de gobierno podrá realizar cualquier operación para el logro de los objetivos de la entidad, siempre y cuando se sujete a lo establecido en esta Ley.

El contenido de este precepto tiene más que un fin de control, un fin meramente práctico, ya que el que desarrolla sus actividades cotidianas directamente en la entidad paraestatal es el director general, por lo tanto es la persona idónea para realizar funciones inherentes al objeto de la misma, salvo aquellas que por ley tienen el carácter de indelegables.

- Artículo 58.

El artículo 58 señala que son atribuciones indelegables del órgano de gobierno.

I.- Definir prioridades de conformidad con los programas sectoriales y políticas generales, relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración.

II.- Aprobar programas y presupuestos, así como

sus modificaciones.

III.- Fijar y ajustar precios de bienes y servicios.

IV.- Aprobar la contratación de créditos, internos y externos, en cuanto a los externos se deberán turnar una vez aprobados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

V.- Expedir normas y bases para que el director general pueda disponer de activos fijos que no correspondan a las operaciones de los objetos de la entidad.

VI.- Aprobar anualmente previo informe del comisario y dictámenes de los auditores, los estados financieros de la entidad y autorizar la publicación de los mismos.

VII.- Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros.

VIII.- Aprobar y modificar su estructura orgánica básica y su estatuto orgánico.

IX.- Proponer al Ejecutivo Federal los convenios de fusión con otras entidades.

X.- Autorizar la creación de comités de apoyo.

XI.- Nombrar y remover a propuesta del director general, a los servidores que ocupen los dos cargos inferiores a él.

XII. - Nombrar y remover a propuesta de su presidente al secretario y a propuesta del director general al prosecretario.

XIII. - Aprobar reservas y aplicación de utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria, en caso de organismos descentralizados proponer la constitución de reservas y su aplicación.

XIV. - Establecer de conformidad con las disposiciones aplicables, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que requiera la entidad paraestatal para la prestación de sus servicios, salvo los inmuebles de organismos descentralizados que por ley se consideren del dominio público de la Federación.

XV. - Analizar y aprobar los informes periódicos del director general con la intervención de los comisionarios.

XVI. - Acordar, de conformidad con las leyes aplicables los donativos o pagos extraordinarios y verificar su aplicación, de acuerdo con la coordinadora de sector.

XVII. - Aprobar bases y normas para cancelar adeudos en favor de la entidad cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de cobro, informando a la Secretaría de Programación y Presupuesto por conducto de la coordinadora de sector.

- Artículo 59.

El artículo 59 señala las facultades y obligaciones del director general:

I.- Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal.

II.- Formular los programas institucionales a corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentándolos al Órgano de gobierno para su aprobación, si no lo hace el director general, lo hará el Órgano de gobierno, sin perjuicio de las responsabilidades de aquel.

III.- Formular programas de organización.

IV.- Establecer métodos para el mejor aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad.

V.- Tomar medidas para un congruente, adecuado y eficaz funcionamiento de la entidad.

VI.- Controlar la salida de suministros, programando su recepción para asegurar la continuidad de la fabricación, distribución o prestación del servicio.

VII.- Proponer al Órgano de gobierno el nombramiento y remoción de los dos primeros niveles de servidores de la entidad, la fijación de sueldos y prestaciones de acuerdo a su presupuesto.

VIII.- Recabar información y elementos estadis-

ticos.

IX. - Establecer sistemas de control.

X. - Informar periódicamente al órgano de gobierno del desempeño de las actividades de la entidad, presupuestos de ingresos y egresos y estados financieros, junto con los documentos justificativos.

XI. - Establecer mecanismos de evaluación para informar al órgano de gobierno cuando menos dos veces al año.

XII. - Ejecutar los acuerdos del órgano de gobierno.

XIII. - Celebrar contratos laborales, tanto colectivos como individuales.

XIV. - Las que le señalen otros ordenamientos con las únicas salvedades a que se contrae esta ley.

#### CONTROL Y VIGILANCIA.

Los órganos de vigilancia de los organismos Descentralizados estarán integrados por un comisario público y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el órgano de gobierno y el director general están obligados a proporcionar información.

Las empresas de participación estatal mayorita-

ría sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación contarán con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Los Fideicomisos se ajustaran en lo que sea compatible.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales para supervisar al adecuado funcionamiento de los órganos de control.

En los casos en que el órgano de gobierno, o el director general no cumplieren las obligaciones legales que les atribuye esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias competentes o la coordinadora de sector actuará a fin de subsanar las deficiencias y omisiones, sin perjuicio de que se finquen responsabilidades.

La enajenación de títulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal o las entidades paraestatales se podrá hacer por procedimien-



tos bursátiles de acuerdo con las normas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará el debido cumplimiento de esto.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede señalar que las entidades paraestatales en algunos aspectos son tratadas como personas morales privadas y en otras como personas morales públicas. Lo que si es claro es el estrecho control que el Gobierno Federal establece sobre ellas, restándoles autonomía en cuanto a la toma de decisiones, traduciéndose en una mala calidad de servicio que prestan.

"El más modesto e imperfecto de los trabajos  
realizados, tiene mayor valor: que el  
llante trabajo que piensa realizarse y que  
quizá nunca salga de la mente de su autor".

N. H.

CONCLUSIONES.

## CONCLUSIONES.

1.- Por Reforma Administrativa se debe entender el conjunto de actos tendientes a la adecuación los órganos de la Administración Pública al ritmo de las necesidades legítimas presentes y futuras que la sociedad demande; en efecto, Reformar es la acción de ir haciendo compatible una cosa con otra, es decir, adecuar la Administración Pública, considerada ésta como la organización que tiene a su cargo la dirección de los negocios del Estado dentro de un marco de Derecho, a las necesidades legítimas de la sociedad, pero éstas necesidades son siempre cambiantes por lo que el proceso de Reforma debe ser permanente, sistemático y cuyo fin sea siempre el bienestar social.

2.- La Reforma Administrativa de México la podemos clasificar de acuerdo a lo expuesto en este trabajo;

Así tenemos que el programa de Reforma Administrativa en México lo clasificamos de la siguiente manera:

**ESTRUCTURAL, MACROADMINISTRATIVA, INTEGRAL, REFORMISTA y EFICACISTA** por lo siguiente:

**ESTRUCTURAL.**- Ya que tiende a modificar la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, esto es palpable si analizamos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la que tanto

las Secretarías como los Departamentos Administrativos, se ven modificados en cuanto a sus estructuras y funciones; creándose nuevas Secretarías o Departamentos de Estado, fusionándose entre ellas, o desapareciendo las que no son necesarias.

**MACROADMINISTRATIVA.** - Se ven afectadas todas y cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal, reorganizándose y reordenando sus funciones; se modifican todas las Dependencias del Sector Público Federal a efecto de hacer compatible toda la Administración Pública en su conjunto.

**INTEGRAL.** - Se refiere a todos los aspectos de la Administración, es decir a modificar estructuras, funciones, trámites y competencias, y no solo a un aspecto específico de la Administración.

**REFORMISTA.** - El Programa de Reforma Administrativa en México tiene como fin el propiciar transformaciones sociales, para que los ciudadanos encuentren en las Dependencias trámites ágiles y sencillos y la atención que se merecen, fortaleciendo la cohesión nacional y recuperando la confianza en las Instituciones para poder alcanzar desarrollo socioeconómico equitativo.

**EFICACISTA.** - El Programa de Reforma Administrativa en México se orienta al logro eficaz de los objetivos que tiene encomendado el Estado, trata de que

todos los elementos de la Administración puedan cumplir sus objetivos pero siempre en función de toda la Administración Pública. No importa el esfuerzo para el logro de sus fines, solo importa alcanzarlos.

3.- El Programa de Reforma Administrativa emprendido en México, no es un mero Programa Político Sexenal, es un Programa que cuenta con un profundo estudio previo que en el caso de México duró 14 años, creándose una Oficina dependiente directamente del Ejecutivo Federal que fue la encargada de estudiar la factibilidad, métodos, fijar bases, establecer las metas y coordinar el Programa.

La Reforma Administrativa es un proceso costoso, lento y muy largo, por lo mismo no puede ser suspendido o alterado por cada nuevo titular del Ejecutivo Federal.

El marco jurídico de la Planeación Administrativa en México, asegura su continuidad en el tiempo, confirmando que la Reforma Administrativa es un proceso permanente; en efecto con la Reforma al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1983, asegura la continuidad del Programa de Reforma Administrativa al elevar a rango Constitucional la Planeación, los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los Programas pa-

ra el Desarrollo Económico, Político, Social y Cultural del País.

Sin embargo al ser el programa de reforma un proceso lento y largo, ocuparán el Poder Ejecutivo varios Presidentes de la República y cada uno de ellos le dará su toque personal, pero sus fines seguirán siendo siempre los mismos.

4.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no surgió improvisadamente, es el resultado de una revisión constante y crítica de las Instituciones y Procesos Administrativos, pero esto no quiere decir que su contenido sea inmejorable e inobjetable, existen muchas Secretarías de Estado que se podrían fusionar, ya que duplican funciones, o simplemente desaparecer, por lo que propongo se deberían efectuar los siguientes cambios.

a).- Fusionar la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el nombre de la nueva Secretaría podría ser Presupuesto, Hacienda y Crédito Público.

Si bien la fusión de estas Secretarías harían de la nueva una Supersecretaría se podrían coordinar mejor los Ingresos y los Egresos Federales como se encontraban hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, otro de los aspectos importantes que traería aparejada esta fusión

es la desaparición de tantos Subsecretarios, y a que solo habría 3, uno para Hacienda, uno para Crédito Público y uno para Programación.

b). - Fusionar las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos con la de Reforma Agraria, pudiéndose designar a la nueva Secretaría simplemente Secretaría Agropecuaria.

c). - Fusionar las Secretarías de Energía, Minas e Industria Parastatal con la de Comercio y Fomento Industrial, y se podría llamar como se llamó durante mucho tiempo, Secretaría de Industria y Comercio.

d). - Desaparecer la Secretaría de Pesca y pasar sus funciones a una Subsecretaría de la Secretaría de Marina.

e). - Desaparecer la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y formar una Subsecretaría de Ecología dentro de la Secretaría de Salud. Las funciones de Desarrollo Urbano las deberían ejercer cada uno de los Gobiernos Estatales, el Distrito Federal o los Municipios.

f). - Convertir a la Secretaría de Turismo en una Dirección dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio. Así mismo formar un Consejo de Turismo, el que debería estar financiado por los agentes de viajes, hoteles, restaurantes y todos los sectores relacionados directamente con la actividad turística.

g).- Desaparecer la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la que claramente sale sobrando si funcionara la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente del Poder Legislativo, apoyada ésta por las Contralorías internas de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado.

Todas estas propuestas tienen como fin, el que, el Erario Federal se libere de las cargas que representan las Secretarías de Estado que, o bien no funcionan o sus actividades las realiza otra Secretaría.

Es muy difícil que con la misma Estructura Administrativa que generó la Inflación y el Déficit Presupuestal, pueda erradicar de raíz el problema por muy preparados o muy buena voluntad de los Servidores Públicos, por lo tanto se deben reducir las Dependencias de la Administración Pública Federal.

5.- Después de haber analizado el proceso de creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley General de Deuda Pública, Ley de Planeación, y Ley Federal de las Entidades Paraestatales, puede afirmarse que se siguió el procedimiento establecido por el artículo 71 Fracción I Constitucional, ya que la Iniciativa de Ley fue presentada por el Ejecutivo Federal; Artículo 72 Constitucional, al no ser facultad exclusiva de al-



guna de las Cámaras, el Proyecto fué discutido sucesivamente en ambas, sujetándose a los trámites que designa el Reglamento de Debates; fueron promulgados en términos del artículo 70 Constitucional y Refrendos en términos del 90, por lo que afirmo que se siguió el proceso constitucional para su expedición.

Si bien es cierto que la Constitución Política no señala un término para la aprobación de una Ley, también lo es, que en 24 horas no se puede estudiar y analizar a fondo una Ley, por lo que a mi juicio esa Legislatura no cumplió con su cometido moral más que legal de crear leyes que regulen la actividad del Estado y de los ciudadanos.

6.- Sería saludable que el Congreso de la Unión tuviera facultades para ratificar, aprobar o vetar la designación de altos funcionarios administrativos, así como de los Directores de las entidades paraestatales; pudiendo además solicitar al Presidente de la República su destitución de ciertos funcionarios por violaciones u omisiones a sus obligaciones.

7.- Así como el artículo 91 Constitucional establece los requisitos mínimos para ser Secretario de Estado, e independientemente de que se incrementen, es conveniente para reducir la discrecionalidad del Ejecutivo se fijen

requisitos mínimos a rango Constitucional tanto para los Jefes de los Departamentos como para los Directores de las Entidades Paraestatales.

8.- El órgano por medio del cual el Ejecutivo se encarga del Gobierno del Distrito Federal, no debe ser un Departamento Administrativo, sino una organización similar a la de los Gobiernos Estatales, como fue la intención del Constituyente, devolviendo al Distrito Federal la organización Política y Administrativa del Municipio Libre, logrando la participación de la ciudadanía del propio Distrito.

9.- Deben desaparecer los Departamentos Administrativos por que su existencia ya no se justifica, en efecto cuando el Estado necesita prestar un servicio o toma una función empresarial, ha optado por establecer Entidades Paraestatales. Por otra parte ya no existe diferencia entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos debido a las reformas Constitucionales realizadas en los últimos 10 años.

10.- Si bien la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen igualdad entre todas las Dependencias del Ejecutivo, en la práctica esto no es del todo cierto ya que existen Secretarías de Estado cuyas funciones y facultades les da una preemi-

nencia sobre las otras, aun más emiten lineamientos y normas para las Entidades Paraestatales coordinadas así como para las propias Dependencias; pudiendo citar a la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y la de Contraloría General de la Federación.

11.- El Sector Público se ha convertido en el principal agente de desarrollo económico y social del país por lo que sus acciones deben dar mayor coherencia y alcanzar la máxima eficiencia y productividad, en beneficio de todos los Mexicanos.

F I N.

BIBLIOGRAFIA.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ACLE Tomasini, Alfredo y VEGA Hutchison, Juan Manuel LA EMPRESA PUBLICA. 1986. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, D.F. MEXICO.
  
- 2.- ACOSTA Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Sexta Edición, 1984. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO.
  
- 3.- CENTRO DE INVESTIGACIONES Y DOCENCIA ECONOMICA, Departamento de Administración Pública. LA EMPRESA PUBLICA. 1987. Unidad de Publicaciones del CIDE. México, D.F. MEXICO.
  
- 4.- CARRILLO Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. "Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)". Cuarta Edición, 1980 Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO.
  
- 5.- CARRILLO Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. "Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)". Segunda Edición, 1980. Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO.

6.- CARRILLO Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. "Su Difusión, Análisis y Defensa ante la opinión pública (1976-1982)". 1982. Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO.

7.- CARRILLO Flores, Antonio. LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA. Segunda Edición, 1973. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO.

8.- PAYA Viesca, Jacinto. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Segunda Edición, 1983. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO.

9.- PRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Decimo Novena Edición, 1979. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO.

10.- GONGORA Pimentel, Genaro David. ACOSTA Romero, Miguel. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Doctrina - Legislación - Jurisprudencia. Tercera Edición, 1987. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO.

11.- LEEMANS, Arne F. (Compilador). COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA. Primera Reimpresión, 1982. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F. MEXICO.

- 12.- MADRID Hurtado, Miguel de la. PLANEACION DEMOCRATICA  
1982. Editorial I.N.A.P. México, D.F. MEXICO.
- 13.- MUÑOZ Amato, Pedro. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION  
PUBLICA. 2 Tomos. Quinta Reimpresion, 1978. Editorial  
Fondo de Cultura Económica. México, D.F. MEXICO.
- 14.- PALOMAR De Miguel, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS.  
1981. Ediciones Mayo, S. de R.L. México, D.F. MEXICO.
- 15.- PEREZ Verdía, Luis. COMPENDIO DE HISTORIA DE MEXICO.  
Décima Edición, 1948. Librería Font, S.A. Guadalajara Ja-  
lisco. MEXICO.
- 16.- RICHARDO Pagaza, Ignacio. 10 AÑOS DE PLANEACION Y  
ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. 1972. I.N.A.P. México,  
D.F. MEXICO.
- 17.- RICHARDO Pagaza, ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINIS-  
TRACION PUBLICA EN MEXICO. 2 Tomos. Segunda Reimpresión,  
1988. I.N.A.P. México, D.F. MEXICO.
- 18.- PINA Vera, Rafael de. DICCIONARIO DE ORGANISMOS DE  
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 1980. Editorial Porrúa  
S.A. México, D.F. MEXICO.

19. - RUIZ Dueñas, Jorge. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA. 1982. Editorial Trillas, S.A. México, D.F. MEXICO.

20. - RUIZ Massieu, José Francisco. ESTUDIOS JURIDICOS SOBRE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 1981. Editorial Limusa, S.A. México, D.F. MEXICO.

21. - RUIZ Massieu, José Francisco y LOZANO Hernández Wilfrido. NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 1977. Editorial Tecnos, S.A. México, D.F. MEXICO.

22. - SALINAS, Alberto. LA REFORMA ADMINISTRATIVA. Primera Reimpresión, 1980. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. MEXICO.

23. - TENA Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL. Decimo Cuarta Edición, 1976. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO.



PUBLICACIONES OFICIALES

1. - CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, LIII Legislatura. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARLAMENTARIAS. Serie: Grandes Debates Nacionales. Edición Oficial, 1986 México, D.F. MEXICO.
  
2. - PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Coordinación General de Estudios Administrativos. BASES JURIDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL 1976-1982. Edición Oficial, 1981. México, D.F. MEXICO.
  
3. - PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Coordinación General de Estudios Administrativos. BASE LEGAL Y LINEAMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Colección: Lineamientos. Edición Oficial, 1977. México, D.F. MEXICO.
  
4. - PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. LEYES, REGLAMENTOS Y ACUERDOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1976-1982. 3 Tomos. Edición Oficial, 1979. México, D.F. MEXICO.
  
5. - PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Coordinación General de Estudios Administrativos. PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL 1976. 2 Tomos, Edición Oficial, 1979. México, D.F. MEXICO.

6. - SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A TRAVES DE LOS REGIMENES REVOLUCIONARIOS. Edición Oficial, 1982 México, D.F. MEXICO.

7. - SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. RELACION DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL Y EMPRESAS PUBLICAS INSCRITAS EN EL REGISTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL. Edición Oficial, 1981. México, D.F. MEXICO.

8. - SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Edición Oficial, 1989 México, D.F. MEXICO.

OTRAS PUBLICACIONES

- 1.- AGUIRRE Velázquez, Ramón. MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA EN MEXICO. Serie: Praxis Número 25, 1980. I.N.A.P. México, D.F. MEXICO.
  
- 2.- CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, L Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES. Año 1, Tomo I, Número 54. 22 de diciembre de 1976. México, D.F. MEXICO.
  
- 3.- CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, L Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES. Año 1, Tomo I, Número 55. 23 de diciembre de 1976. México, D.F. MEXICO.
  
- 4.- CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, LI Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES. Año 1, Tomo I, Número 49. 11 de diciembre de 1982. México D.F. MEXICO.
  
- 5.- CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, LI Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES. Año 1, Tomo I, Número 58. 22 de diciembre de 1982. México, D.F. MEXICO.
  
- 6.- CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, LIII Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES. Año 1, Tomo I, Número 17. 22 de abril de 1987. México, D.F. MEXICO.

7.- CARRILLO Castro, Alejandro. FORTELECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA. Serie: Praxis Número 40, 1981. I.N.A.P. México, D.F. MEXICO.

8.- GARCIA Cárdenas, Luis. REFORMA POLITICA REFORMA ADMINISTRATIVA. Serie: Praxis Número 2, 1977. I.N.A.P. México, D.F. MEXICO.

9.- SUAREZ Garcia, Godofino. LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Serie: Praxis Número 9, 1978. I.N.A.P. México, D.F. MEXICO.

10.- PAULIN Francois y DELGADO Mendizábal, Raúl. EL ADMINISTRADOR PUBLICO Y SU PERFECCIONAMIENTO. Serie: Praxis Número 27, 1980. I.N.A.P. México, D.F. MEXICO.

11.- REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Número 10, octubre-diciembre, 1985. Publicación Trimestral. I.N.A.P. México, D.F. MEXICO.

12.- RUIZ Dueñas, Jorge. LA EMPRESA PUBLICA Y LOS PROCESOS DE ESTABILIZACION ECONOMICA: UN ENFOQUE COMPARADO DEL CASO MEXICANO. Serie: Praxis Número 51. 1984. I.N.A.P. México, D.F. MEXICO.

ORDENAMIENTOS LEGALES.

1. - ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNIDADES DE PROGRAMACION EN CADA SECRETARIA Y DEPARTAMENTO DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1971.
  
2. - ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA PROMOCION Y COORDINACION DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 enero 1971.
  
3. - ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA EJECUCION, COORDINACION Y EVALUACION DEL PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989.
  
4. - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 5 de febrero de 1917.
  
5. - DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA CONSTITUCION, INCREMENTO, MODIFICACION, ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y EXTENSION DE LOS FIDEICOMISOS ESTABLECIDOS O QUE ESTABLEZCA EL GOBIERNO FEDERAL. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Febrero de 1979.

6. - DECRETO QUE ESTABLECE EL COMO DEBEN DISTRIBUIRSE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECRETARIAS DE ESTADO. Del 13 de mayo de 1891.

7. - LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

8. - LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. Del 31 de diciembre de 1917.

9. - LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. Del 6 de abril de 1936.

10. - LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. Del 31 de diciembre de 1935.

11. - LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. Del 30 de diciembre de 1939.

12. - LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. Del 7 de diciembre de 1946.

13. - LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. Del 24 de diciembre de 1958.

14. - LEY DE PLANEACION. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

15. - LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

16. - LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

17. - LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

18. - LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DE PARTICIPACION ESTATAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970.

19. - LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1950.