

2 ej.
529



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**

ASPECTOS SOCIO-JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

**Tesis Profesional que para
obtener el Título de
Licenciado en Derecho
presenta el alumno**

JOSE ANTONIO MORALES RAMIREZ

México, 1979

12205



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

PROLOGO

El presente trabajo, lo he realizado con el propósito de enmarcar el aspecto social dentro del contexto jurídico-de la Administración Pública en nuestro País; espero sea de utilidad para entender mejor el problema Burocrático-de México; ya que considero que este asunto es de vital-importancia para el mejor aprovechamiento de nuestros re cursos en beneficio de esta sociedad.

Agradezco la colaboración del Lic. Manuel Ovilla Manduja no, en la asesoría y orientación de esta tesis.

José Antonio Morales Ramírez.

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO

1. SOCIEDAD Y ADMINISTRACION PUBLICA.	Pág.
1.1. Antecedentes	2
1.2. La Administración Pública y la Sociología	11
1.3. La Administración Pública Actúa dentro de la Sociedad y es parte de la misma	16

CAPITULO SEGUNDO

2. FUNDAMENTO HISTORICO-JURIDICO DE LA ADMINIS- TRACION PUBLICA.	
2.1. Introducción	23
2.2. La Administración Pública en México.....	24
2.3. Formas de Organización Administrativa	32
2.3.1 La Organización Administrativa en México	37
2.4. Organismos Descentralizados y de Participa ción Estatal	38

CAPITULO TERCERO

3. LA MAQUINARIA GUBERNAMENTAL COMO SISTEMA JU- RIDICO.	
3.1. Consideraciones Generales	43
3.2. La Maquinaria Gubernamental es una Organi- zación Compleja	45
3.3. La Naturaleza Jurídica de la Función Públi ca	65

CAPITULO CUARTO

4. LA REFORMA ADMINISTRATIVA SU NATURALEZA Y SU DINAMICA JURIDICA.	
4.1. Aspectos Generales	74
4.2. Naturaleza Jurídica de la Reforma Administrativa	79
4.3. Condiciones Legales para el Adecuado Funcionamiento de la Administración Pública	85

CAPITULO QUINTO

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	110
BIBLIOGRAFIA	117

CAPITULO PRIMERO

SOCIEDAD Y ADMINISTRACION PUBLICA

1.1. ANTECEDENTES.- Tan pronto como el hombre primitivo empezó a trabajar de consuno con sus semejantes, tuvo la necesidad de planear, organizar, asignar papeles y coordinar el grupo del cual formaba parte; por ésta razón la actividad organizativa es de todas las épocas.

Con el desarrollo de la agricultura el hombre termina su etapa de nómada cazador y de esta forma inicia una nueva era ubicándose en una región, dedicado a la explotación de la tierra a fin de lograr los bienes que le son necesarios para su propia subsistencia.

Es a partir de la división del trabajo, cuando - por primera vez aparecieron artesanos, agricultores y guerreros indistintamente y con el crecimiento y desarrollo de esas actividades empezaron a surgir "reglas - administrativas" con el objeto de organizar socialmente el trabajo.

Posteriormente y con oportunidad para realizar otra actividad, empezó la dedicación a diversas disciplinas tales como la Arquitectura, la Matemática, la Astronomía, etc. Fue sólo mediante el conocimiento, - como el hombre pudo hacer frente a la naturaleza y crear civilizaciones bien cimentadas que gracias a su orden social pudieron sobrevivir durante grandes períodos. Desde el momento en que las interrelaciones de-

los hombres se hicieron más complejas, surgieron las formas normativas de la administración!

Gracias a la aplicación de normas administrativas, civilizaciones como la Babilónica y Egipcia pudieron lograr un desarrollo avanzado para su época. Por ejemplo, la planeación en estas sociedades, en los períodos de siembra y cultivo, les permitieron vivir en climas desérticos al poder aprovechar las crecientes de los ríos de la zona; así también por medio de la organización, los Persas y Macedonios dominaron con sus grandes ejércitos, vastos territorios del Asia Menor; también fué con la organización de la fuerza del trabajo como los Chinos y Egipcios pudieron edificar grandes construcciones que para unos sirvieron como resguardo de su civilización y para otros como vestigio de su gran cultura.

Por medio de la organización, las legiones romanas conquistaron grandes extensiones del planeta y lograron mantener su poderío debido a la forma de administración que les impusieron a los pueblos ocupados mediante normas de conducta jurídicas de su tiempo.

Desde la caída del Imperio Romano de Occidente hasta los primeros días del Renacimiento existió un estancamiento cultural que afectó a toda la cultura Europea, incluyendo a la administración eclesiástica!

Es asombroso el poder constatar que una comunidad de unos cuantos hombres, haya podido expandirse y crecer a través de quince siglos y aún hasta nuestros días sin perder el control funcional de su campo de acción e invadiendo otros territorios intelectuales, como la política, las bellas artes, la educación, el derecho, - etc., en todos los países de occidente.

Otra de las formas de organización social es el Feudalismo -siglos IX-XIII- que surge a raíz de las invasiones normandas, sarracenas, eslavas y húngaras, en contra del imperio Carolingio. Desde el punto de vista social, se caracterizó por el predominio de una aristocracia guerrera basada en la propiedad de la tierra. Los señores feudales, dueños de grandes extensiones de territorio, en los que trabajaban para ellos una masa campesina de villanos, formaron una clase privilegiada dedicada a la vida militar y cuyos integrantes se hallaban vinculados entre sí por una serie de obligaciones que constituían el vasallaje.

La organización fue lo que permitió el desarrollo de grandes y numerosas ciudades que comenzaron entonces a enriquecerse por el comercio y la industria. Tal fue el caso de las del litoral del mediterráneo, por ejemplo, Italia, Génova, Pisa, Venecia, favorecidas con el intenso tráfico marítimo. Así también, Lombardia y Flandes, cuya industria textil las convirtió en grandes

centros manufactureros.

Uno de los primeros antecedentes del proceso mercantilista del mundo fue el "Arsenal de Venecia". Considerando que esta ciudad era netamente comercialista, surgió la necesidad de fabricar grandes flotas navieras comerciales con el fin de establecer lazos comerciales con el lejano oriente.

El funcionamiento del "Arsenal de Venecia", consistía en que a lo largo de un canal, se colocaban todos los suministros necesarios para armar el barco el cual era remolcado a través del canal de acuerdo a como iba avanzando el proceso.

El sistema llamado mercantilismo hizo su aparición en Europa hacia la época de la guerra de los treinta años, que fue la época en que el Estado moderno comenzó a tomar forma. Empezaron a establecerse fundiciones y a explotarse las minas de carbón y otras industrias rudimentarias. Se estimuló la colonización, pues se creía que era el medio de adquirir riquezas naturales para con ellas dominar a los países vecinos. Pero ninguno de tales fines podía alcanzarse a no ser que los soberanos lograran formar administradores capaces de conseguir el desarrollo económico y político, no sólo en la madre patria sino también en las colonias. Este fenómeno socioeconómico se conoció con el nombre de -

Cameralismo en Alemania y Austria. En Francia, se dió la fisiocracia en esa época, teoría económica que sustentaba que la única fuente de riqueza provenía de la tierra la cual proporcionaba bienestar.

Desgraciadamente para los estudiosos de la administración durante todo este largo período, los principios y conceptos administrativos que mencionamos no eran conocidos como tales, sino que fueron aplicados en forma inconsciente por los dirigentes de las organizaciones productivas de toda esta época.

Es con el inicio de este siglo, con la evolución de la maquinaria, en la revolución industrial, que la administración es estudiada sistemáticamente y así también vino a crear nuevos problemas de administración pública que pusieron a prueba la capacidad del gobierno para mantenerse al día con los cambios sociales y económicos.

La administración como ciencia moderna se puso en marcha en 1903 cuando Frederick W. Taylor dió una conferencia ante la Sociedad Norteamericana de Ingenieros Mecánicos sobre los principios de la administración del taller moderno. La cual tuvo repercusiones en todo el mundo. Su tesis fue cualquier proceso de trabajo es subdivisible en pequeñas unidades y que puede ponerse a prueba la eficacia de cada unidad; esta técnica puede

llevarse hacia los niveles superiores de la organización de tal suerte que a la larga las grandes empresas y los gobiernos, quizá hasta sociedades enteras, puedan llegar a ser más racionales y eficientes. Esto no es todo, según Taylor, consideraba que la cooperación es el elemento más importante, ya que comprende a la naturaleza humana y las razones que la mueven.⁴

Henri Fayol de nacionalidad francesa fue otro de los precursores de la moderna administración, ya que al igual que Taylor, utilizaron el método científico en el estudio de los fenómenos administrativos.

Estos dos personajes, conocidos como padres de la administración, junto con otros sociólogos y psicólogos de la época, aplicaron y dedujeron los llamados principios administrativos, enfocándolos hacia lograr una mayor productividad de las empresas.

Desafortunadamente la mayoría de los empresarios que tuvieron contacto con las obras de ellos exageraron los conceptos administrativos, sobre todo los concier- nientes al control de tiempo y movimiento inhumanizando el trabajo.

Después de ellos y en base a sus estudios y a la influencia de otras ciencias, otros autores, mas contemporáneos han creado nuevas corrientes de pensamiento en

materia administrativa adecuando los mismos conceptos - a los distintos cambios sufridos por el medio social en que vive el hombre.

Por eso actualmente encontramos que existe quien - cree en la administración como un proceso, como un arte una técnica, una sensibilidad innata del directivo, como una complicada interrelación de sistemas y subsistemas de todo tipo interactuando entre sí, como también - hay quien la fundamenta en los aspectos psicológicos - del hombre, en sus facetas sociológicas o simplemente - la simplifican y comparan a los modelos matemáticos y quien simplemente la considera como un sencillo juego - de azar que practica algún directivo cuando este tiene- que tomar alguna decisión⁵.

En el plano nacional podemos afirmar que la organización política de México antiguo presenta diferentes y complejas estructuras de organización social, adminis - trativa, jurídica, etc. Los Aztecas pueblo guerrero - por excelencia, dominó grandes extensiones de territo - rio; aun cuando la administración Azteca no fue unifor - me ni centralizada, su poderío se extendió hasta centro américa.

En la época colonial, después de la conquista, los españoles, por medio de las encomiendas, impusieron una serie de medidas jurídico-administrativas con el objeto

de hacer más dependiente a la Nueva España y de esta forma controlar más directamente la administración vi-
rreynal.⁶

La historia de la administración pública en México muestra cómo, desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos histórico-sociales.

Los primeros cien años de la administración mexicana se caracterizan por una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales. Los primeros objetivos en la primera mitad de éste período fueron en lo externo, consolidar la recién adquirida independencia política y establecer una soberanía efectiva a nivel nacional. En este mismo período el país sufrió diversas invasiones extranjeras y presenció dos revoluciones político-sociales a nivel nacional.

Al término de la administración colonial, mientras se consolidaba el nuevo Estado nacional, se dieron problemas de cacicazgos locales ya que controlaban vastas porciones del territorio nacional, dividiendo y aislando a las diversas regiones del país y dando origen a continuos cambios de gobierno.

Por tal motivo los principales intentos de reforma

administrativa de ese período se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno como son Tribunales de Justicia, Hacienda y Ejército.

Fue así que, durante los primeros 32 años de vida independiente, el gobierno federal contó con sólo cuatro Secretarías de Estado, básicamente encargadas de las funciones de ley y orden. No fué sino hasta 1853 que se instituyó una quinta secretaría, la de fomento, para impulsar la agricultura, la industria y el comercio. En 1857, se apoyó a una nueva constitución que al tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizan al Estado moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes anteriores, en especial el dictador Santa Ana cuyos excesos originaron el movimiento referido.

Durante la prolongada dictadura de Porfirio Díaz el gobierno se dedicó básicamente a promover la construcción de la infraestructura necesaria para propiciar la penetración del capital extranjero con la idea de desarrollar y modernizar el país.

Al triunfo de las fuerzas populares en 1917 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 ins-

trumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población no solo en el aspecto económico, sino en el político, social y cultural⁷.

1.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA SOCIOLOGIA. -

Toda actividad humana conlleva implícitamente el carácter social del hombre. Se distingue del animal porque tiene la capacidad de pensar en abstracto, toma decisiones, es responsable de su conducta y porque puede adquirir un sentido de responsabilidad para con los demás. Estas facultades y aptitudes del ser humano son las que explican el origen de la sociedad. Por tanto, cuando decimos que el hombre es un ente racional, ésto quiere decir que también es social.

De acuerdo con estas consideraciones, por la propia sociabilidad del hombre, éste siempre tiende a integrarse en grupos sociales, considerados como colectividad identificable, estructurada y continua de personas que desempeñan funciones recíprocas conforme a determinados intereses, normas y principios sociales para el logro de objetivos comunes⁸.

Sin embargo, al tratar de explicar las aparentes regularidades de las acciones humanas y los hechos de la vida colectiva, los sociólogos han desarrollado dos conceptos: cultura y sociedad, que pueden considerarse

básicos para la investigación sociológica. Cada uno - de estos términos tienen una larga historia. El concepto de sociedad deriva inicialmente de los intentos- hechos durante los siglos XVI y XVII para diferenciar al Estado de toda la organización social, aunque el aná lisis sistemático de la naturaleza de la sociedad sólo apareció con la Sociología. El término cultura se po pularizó al principio en Alemania, durante el siglo - XVIII, usándose primeramente en la Antropología en 1871 por Edward Taylo, un investigador inglés y sólo llegó a ser ampliamente utilizado en la investigación sociol^o gica hasta el siglo XX. Ambos términos han sido em- pleados de varias maneras, y no existe hasta hoy un com pleteo acuerdo sobre su significado. A pesar de éstas variantes los términos nos pueden servir para definir y sugerir, de una manera general, la naturaleza y los lí mites del objeto de estudio de la sociología. Habría que anotar, sin embargo, que los fenómenos a los que se refieren la cultura y la sociedad no existen indepen - dientemente uno del otro. Aunque podemos distinguir- los analíticamente, la sociedad humana no puede existir sin la cultura y la cultura sólo existe dentro de la so ciedad.

El hombre logra su supervivencia gracias a lo que aprende. La importancia de la cultura radica en el he cho de que proporciona el conocimiento y las técnicas- que le permiten sobrevivir a la humanidad, tanto física

como socialmente, así como dominar y controlar, hasta donde ello es posible, el mundo que le rodea. El es el único animal sobre la tierra que posee cultura.

La sociedad es el complejo embrollo donde se desenvuelve el hombre, es un grupo dentro del cual viven los hombres una completa vida común; la sociedad está constituida no solo de individuos vinculados los unos a los otros, sino también de grupos interconectados y superpuestos.¹⁰

Nuestra sociedad contemporánea puede llamarse so ci dad organizada, ya que se caracteriza por el reiterado organizar de un gran número de formaciones sociales complejas. Tales formaciones son las instituciones burocratizadas que han surgido: empresas, hospitales, organismos gubernamentales, etc.

El desarrollo de la administración se caracteriza por su difusión e independización, como por el cambio de la estructura en la dirección de la burocracia moderna. Cuando las ciudades se independizaron, tom ron por sí la administración de su propio territorio; sin embargo, el crecimiento verdadero de una democracia administrativa estatal no se comenzó hasta que se demo lió la estructura feudal; se limitaron los derechos autónomos de los señores de la tierra y de las ciudades y el Estado absolutista monopolizó, cada vez, más cometi-

dos de la administración. En estrecha relación con este desarrollo estaba la formación del sistema de impuestos en dinero, con lo cual se encontraron en manos del Estado los medios materiales necesarios para alimentar una administración a gran escala. La progresiva concentración de atribuciones en manos del Estado absolutista fué después impulsada aún mas por la creciente demanda de una acción tutelar del mismo. La provisión de cargos mediante contrato y basada en la capacidad profesional, la paga fija, la actividad esencialmente profesional del funcionario, la separación de ésto último de los medios administrativos y la posibilidad de ascenso por el rendimiento o por el tiempo de servicio, figuran entre las características de la burocracia moderna; además de la jerarquía de los cargos, la competencia de éstos, el establecimiento de obligaciones específicas, las facultades de mando, las sanciones permitidas para cada empleo y un sistema de reglas impersonales y fijas para ejercer las actividades!"

El resultado del proceso de desarrollo es la propagación de formaciones sociales que se han independizado institucionalmente y que persiguen objetivos específicos. La pertenencia a estas organizaciones está determinada de una manera típica por su fin y no depende de la pertenencia común, familiar o territorial; además, se distinguen por una estructura diferenciada horizontal y verticalmente, la cual representa un sistema de

papeles asignados en forma individual y que no están ligados personalmente a los miembros concretos que la integran en un momento dado. Una característica decisiva de las organizaciones es su racionalidad con respecto a la manera como persiguen sus objetivos específicos.

Finalmente para que las organizaciones de una sociedad dada constituyan, frente al Estado, centros de poder relativamente independientes o solamente sean brazos alargados suyos, depende del hecho de que la sociedad sea totalitaria o pluralista, en el sentido de la democracia moderna. Mientras las grandes organizaciones sean centros de poder independientes, se entrecorren los círculos de sus miembros y tengan que competir por atraerse la lealtad y la energía del individuo, no podrán ligar ni sujetar a sus miembros de una manera total¹².

Por tanto, podemos considerar a la administración pública una rama de la Sociología, pero siempre teniendo en cuenta la diferencia que se da entre ellas.

La administración pública se caracteriza porque se ocupa de los fines del Estado, de la voluntad soberana, los intereses públicos y del derecho que es el elemento regulador y coercitivo de la sociedad. La administración no sólo es un elemento de gobierno, es también un

procedimiento, nace y es controlada por la estructura - cultural de la sociedad en que obra; es un arte y potencialmente es una ciencia; se compone de muchos sistemas que mediante un proceso complicado pueden llegar a sintetizarse. Le conciernen los valores, las ideologías, las técnicas, etc., debido al hecho de que la sociedad - progresa y alcanza sucesivas etapas de crecimiento, hay pues en ella elementos constantes y variables.¹³

La administración no es sólo una máquina que se desliza suavemente; es también una institución que debe armonizar con las necesidades humanas. Si llegan a predominar los intereses internos de la burocracia, no sólo quedarán relegados los fines, sino que la parte técnica perderá su vitalidad y sus matices y se convertirá en algo gris y neutral. Así se pierde la facultad de adaptación a una etapa determinada en la evolución económica y social.¹⁴

1.3. LA ADMINISTRACION PUBLICA ACTUA DENTRO DE LA SOCIEDAD Y ES PARTE DE LA MISMA.- El hombre vive gran parte de su vida por su condición natural, en relación con las organizaciones; éste fenómeno es susceptible de apreciación desde sus inicios de su evolución.

En la época actual vemos cómo estos fenómenos de interacción en la sociedad han creado una gran diversi-

dad de organizaciones que han crecido en complejidad pero que sin embargo, buscan primordialmente, la cooperación para alcanzar ciertos objetivos. Existe una diferencia entre la organización social y las organizaciones formales; en las primeras las relaciones o interrelaciones de los individuos están dadas por la estructura de valores, creencias, hábitos, costumbres, etc.; es decir, entre los hombres y su conducta hacia los demás miembros de la sociedad a que pertenecen; en la segunda, las organizaciones formales establecen sus propios valores, estructuras y normas de conducta de tal forma que el individuo, asume una actitud expectante entre sus valores y los establecidos por la organización-formal.^{14 bis}

Así pues, a la administración conciernen, al igual que a la sociedad, las metas, los valores, los sistemas de creencias, así como el futuro que le está reservado. Cuando surgen desacuerdos muy grandes entre el sistema de creencias sociales y el comportamiento, la tirantez resultante hace que éste se amolde a las creencias o que éstas se amolden a aquel, ya que si estos ajustes no se producen, se llega a la desorganización social.

La faz externa de la administración crea y mantiene la institución, en tanto que su faz interna produce técnicas que aumentan su eficiencia. Cuando la responsabilidad interna crece a expensas de la externa, la or

ganización pierde contacto con la vida social y se vuelve burocrática y egocéntrica, y cuando la dirección, sagaz e imaginativa, se dirige hacia las necesidades humanas es flexible y obediente, llena de vigor, tiene mas probabilidades de sobrevivir que cualquier organismo burocrático.

Hay pues, relaciones en dos sentidos: la administración existe en un medio social y, a su vez, la pauta de administración viene determinada por la sociedad; pero, mediante una administración flexible puede cambiarse la sociedad.

Al irse produciendo en la sociedad más y más cambios de estructura, y al ir creciendo en diversidad nuestras instituciones, se entremezclan más profunda e intrincadamente y, como resultado, se produce un organismo articulado. Tanto los individuos como la sociedad buscan valores que pueden servir para sus fines, y buscan también programas que les sirvan para alcanzarlos. La reacción del organismo administrativo debe ser total y no contraerse a sus elementos directivos.¹⁵

La sociedad, es más que un grupo dentro del cual pueden vivir los hombres una completa vida común y más que una organización limitada a algún propósito o propósitos específicos. En nuestro país, por ejemplo en la actualidad asciende la población a más de 90 millo -

nes de habitantes aproximadamente, vinculados por un complejo tejido de interacciones, que se traducen en: - comunidades urbanas, rurales, sectas, grupos religiosos partidos políticos, grupos étnicos, clases económicas y sociales, sindicatos, instituciones gubernamentales, - etc.¹⁶

En la administración actual la mayoría de los burócratas, desconocen el engranaje del que forman parte debido a los estrechos límites de su vida diaria y frecuentemente realizan labores que pueden parecerles sensatas pero el fin último de las mismas no lo entienden. En nuestros días aún a los altos funcionarios les pasa esto, ello constituye un pretexto académico que nos invita a estudiar, analizar y comprender con mayor coherencia, a la administración de las cosas y de los hombres.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO I.

- (1) Cfr. Henry Fayol, "Administración Industrial y General"
Comisión de Administración Pública, Venezuela
"23 Preguntas Sobre la Reforma Administrativa".
Fernández Arena Antonio, "Introducción a la Administración".
Muñoz Amato Pedro, "Introducción a la Administración".
- (2) Cfr. Ibid.
- (3) Cfr. Ibid.
- (4) Dimock Marshall E. y O. Dimock Glays, "Administración Pública", p. 22.
- (5) Ibid. pp. 5-14.
- (6) Vid. Castelazo José R., "Apuntes sobre la Teoría de la Administración Pública", Cuaderno de Política y Administración.
- (7) Carrillo Castro Alejandro, "La Reforma Administrativa en México", en: Cómo Reformar la Administración Pública, pp. 201-205.
- (8) Fichter Joseph H., "Sociología", p. 123
- (9) Ely Chinoy, "La Sociedad", pp. 35-47.
- (10) Ibid. pp. 44-47.
- (11) Mayntz Renate, "La Sociedad Organizada" en: Lecturas Sobre Organización. p. 51
- (12) Mayntz Renate, "Sociología de la Administración",

pp. 7-35.

(13) Op. cit. Dimock Marshall E. y O. Dimock G., -
pp. 5-12.

(14) Ibid. pp.75-78.

(14 Bis) Merton Robert K., "Teoría de la Estructura -
Social", Edit. Fondo de la Cultura Eco-
nómica, México 1970, pp. 10-19.

(15) Op. cit. Dimock Marshall E. y O. Dimock G., -
pp. 73-78.

(16) Ibid. p. 75.

CAPITULO SEGUNDO

FUNDAMENTO HISTORICO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

2.1. INTRODUCCION.- Desde el inicio de nuestra independencia política el Poder Ejecutivo Federal ha estado depositado en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, excepto en períodos de nuestra historia independiente en que se ha adoptado un régimen diferente al republicano, tal sería el caso del Imperio Mexicano que presidió Agustín de - Iturbide, por ejemplo.

Hasta antes de 1934 el período presidencial tenía una duración de cuatro años, a partir de esa fecha se amplió a seis y así permanece hasta la actualidad, iniciándose cada etapa el primero de diciembre del año de la elección.

A medida que el país ha ido evolucionando, las funciones encomendadas al titular del Poder Ejecutivo han aumentado en complejidad e importancia, tanto en su aspecto administrativo como en el de gestión. Obviamente, para el despacho de diversas actuaciones que tiene encomendadas, el Presidente de la República ha necesitado el auxilio de diversos organismos, denominados Secretarías y Departamentos de Estado, cuyos representantes son nombrados por el propio Presidente (artículos 90, 92 y 93 constitucionales) y conforme lo ha ido requiriendo el desarrollo económico y social del país, han sido creadas diversas instituciones, comisiones, Fideicomisos, organismos descentralizados y empresas de par

ticipación estatal, que coadyuvan en las tareas que tie
ne encomendadas el Estado Mexicano.

El nombre, funciones y competencias de los diversos organismos auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, son fijados por los distintos ordenamientos que para es
te fin han sido expedidos. A través de dichos ordenamientos podemos conocer la evolución del Poder Ejecuti
vo desde la iniciación de nuestra vida independiente-hasta nuestros días.

2.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.- El cre
cimiento de las funciones administrativas ha exigido di
versos intentos de lograr una más eficaz coordinación - de las entidades públicas. Entre estos intentos pode
mos destacar los siguientes:

1) El reglamento provisional político del imperio mexicano del 10 de enero de 1821, que fijaba cuatro mi
nisterios en el siguiente orden: " Del Interior y Rela
ciones Exteriores, de Justicia y de Negocios Eclesiásti
cos, de Hacienda, de Guerra y Marina y además, un secre
tario de estampilla" (artículo 32, capítulo 2o.)

2) Decreto de la Junta Soberana Provisional Guber
nativa, del 8 de noviembre de 1821, que estableció cua
tro ministerios: Secretaría de Estado y del Despacho de

Relaciones Exteriores e Interiores, Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, - Secretaría de Guerra y Marina, Secretaría del Despacho de Hacienda.

3) Constitución del 4 de octubre de 1824, la cual estableció que para "el despacho de los negocios de gobierno de la República, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso General por una Ley" (sección VI, artículo 117).

4) Bases y Leyes Constitucionales expedidas por el Congreso General, durante el régimen del presidente José Justo Corro el 29 de diciembre de 1836. En su artículo 28 de la Ley Cuarta designó cuatro ministerios con las denominaciones siguientes: de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina.

5) Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores del 5 de enero de 1837. Por medio de esta disposición se cambió el nombre del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos por el de Ministerio del Interior y se denominó para lo sucesivo Ministerio de Relaciones Exteriores al que firmaba, dejando sin cambio a los dos restantes.

6) Bases de organización para el gobierno provisional de la república, adoptadas en Tacubaya por el Gene-

ral Antonio López de Santa Anna y otros generales sublevados. En estas bases, específicamente en la base octava, se estableció lo siguiente, "se nombrarán cuatro ministerios: el de Relaciones Exteriores e Interiores; el de Instrucción Pública e Industrial; el de Hacienda y el de Guerra y Marina".

7) Circular del 18 de octubre de 1841, por la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación - anunció su cambio de designación por haber tomado a su cargo los negocios de gobernación que detalla.

8) Decreto del 15 de noviembre de 1841, por el que se crearon las juntas de Fomento y Tribunales Mercantiles.

9) Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la junta Nacional Legislativa, expedidas durante el Gobierno Provisional del Presidente Antonio López de Santa Anna, el 13 de junio de 1843, en el cual se establecía que: "El despacho de todos los negocios - del Gobierno estará a cargo de cuatro ministerios que se denominarán: de Relaciones Exteriores; el de Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos; - Instrucción Pública e Industria; de Hacienda y de Guerra y Marina.

10) Decreto del 22 de abril de 1853, titulado " Ba

ses para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución".

En su artículo primero estableció que "Para el despacho de los negocios, habrá cinco Secretarías de Estado con los nombres siguientes: de Relaciones Exteriores de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina; de Hacienda y Crédito Público".

11) Decreto del 12 y 17 de mayo de 1853. En estas disposiciones se aumentó el número de secretarías a seis; el primero determinó el número y el nombre de las secretarías; el segundo hizo la distribución de funciones a cada una de ellas. Estableció las Secretarías de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento y Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina; de Hacienda y Crédito Público.

12) Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana expedido por el Gobierno del Presidente Ignacio Comonfort el 23 de mayo de 1856, el cual únicamente se declara que subsisten las secretarías mencionadas en los decretos del 12 y 17 de mayo de 1853, con las funciones señaladas. De esta forma operó la situación burocrática en la época citada.

13) Constitución de 1857. En este importante documento de nuestra historia se estableció que: "Para el despacho de los negocios de orden administrativo de la federación habrá el número de secretarías que establezca el Congreso por una Ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría".

14) Decreto sobre la distribución de los ramos de administración Pública, expedido por el Presidente Interino Constitucional de la República, Lic. Benito Juárez el 23 de febrero de 1861. En éste se establecen seis secretarías que de hecho, ya habían sido instituidas - por el Decreto del 12 de mayo de 1853, aunque con otro nombre: Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, - Secretaría de Fomento, Secretaría de Hacienda, Crédito-Público y Comercio, y Secretaría de Guerra y Marina.

En 1865, en el territorio dominado por los franceses, tuvo aplicación un ordenamiento denominado "Estaduto Provisional del Imperio Mexicano", el cual establecía en su artículo 50, que "El Emperador gobierna por medio de un Ministerio compuesto de nueve departamentos ministeriales, encomendados al Ministro de la Casa Imperial, al Ministro de Estado, al Ministro de Negocios Extranjeros y Marina, al Ministro de Gobernación, al Ministro de Justicia, al Ministro de Instrucción Pública y Cultos, al Ministro de Guerra, al Ministro de Fomento

al Ministro de Hacienda. Una ley establecerá la organización de los ministerios y designará los ramos que hayan de encomendárseles. Este ordenamiento es cronológicamente anterior al del 13 de mayo de 1891.

15) Decreto del 13 de mayo de 1891, expedido durante el gobierno del Presidente Porfirio Díaz. En él se establecían las siguientes Secretarías: "Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda, Crédito Público y Comercio, y de Guerra y Marina".

16) Decreto expedido por Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, publicado en "el Constitucionalista" de Hermosillo, Sonora, el 9 de diciembre de 1913. En este Decreto se ordenó se establecieran ocho secretarías adscritas a la Jefatura del Ejército Constitucionalista: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública, y Bellas Artes, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda, Crédito Público y Comercio, y Guerra y Marina".

17) Constitución del 5 de febrero de 1917. El artículo 90 de la Constitución Política vigente establece tal como lo hacía la Constitución de 1857, que "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarías que establezcan el Congreso por una Ley, la que hará la distribu -

ción de los negocios que han de estar a cargo de cada-secretaría.

18) Ley del 13 de abril de 1917 (DO-14-IV-1917) - que entró en vigor el 10. de mayo del mismo año y en su artículo primero establece que: "Para el despacho de - los negocios de orden administrativo federal, habrá - seis secretarías y tres departamentos, las secretarías-serán: la de Estado, la de Hacienda y Crédito Público,- de Guerra y Marina, la de Comunicaciones, la de Fomento y la de Industria y Comercio. Los departamentos serán: el Judicial, el Universitario y Bellas Artes y el de Sa-lubridad Pública".

19) Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciem-bre de 1917, (D.O. 31-XII-1917). Creó siete secretarías de Estado y cinco departamentos: Hacienda y Crédito Pú-blico, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunica-ciones y Obras Públicas, Industria, Comercio y Trabajo. A su vez los departamentos se llamaron: Universitario y Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovisionamiento Mi-litares y Establecimientos Fabriles; Aprovisionamientos Generales y Contraloría.

20) Decreto del 30 de noviembre de 1922, (D.O. 12-I-1922). Modificó a la Ley del 25 de diciembre de 1917 creando un departamento más, llamado: "Departamento de Estadística Nacional".

21) Decreto del 30 de noviembre de 1932, (D.O. 15-XII-1932). Reformó por segunda ocasión la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917. En su artículo 12 creo el departamento de Trabajo. En el artículo 3o. cambió la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por el de Secretaría de Economía Nacional; y en su artículo 5o. el departamento de Estadística Nacional a la Secretaría de Economía Nacional con categoría de Dirección Nacional.

22) Ley de Secretarías de Estado expedida en el régimen del Presidente Abelardo Rodríguez, el 22 de marzo de 1934. (D.O. 6-IV-1934). En su artículo 1o. estableció las siguientes secretarías y departamentos de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública y los siguientes departamentos de Estado: Trabajo, Agrario, Salubridad Pública, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Distrito Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los Gobiernos de los Territorios Federales.

Con este relato cronológico, se hace un panorama general de las distintas disposiciones legales establecidas en México a través de su historia en materia de Administración Pública, el propósito de estas cuarti -

llas es el de dar una visión de la forma en que se ha -
dado la organización administrativa de nuestro país y
valorar el esfuerzo de todos los gobiernos en la conse-
cución de las políticas de desarrollo nacional.

2.3. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.- La or-
ganización administrativa puede asumir dos formas de re-
gímenes: la centralización y la descentralización.

a) Centralización Administrativa.

Existe cuando los diversos órganos de una adminis-
tración se agrupan colocándose unos respecto de otros
en una situación de dependencia tal que entre todos -
ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situa-
do en el más alto grado de ese orden, los va ligando-
hasta el órgano de infima categoría, a través de diver-
sos grados en los que existen determinadas facultades.
Surge así una relación jurídica de jerarquía, la cual-
mantiene la unidad del poder administrativo. A su vez
la relación de jerarquía se sustenta en la concentra-
ción del poder de decisión y de mando.

La concentración del poder de decisión consiste en
que no todos los empleados que forman parte de la es-
tructura administrativa tienen facultad de resolver, és-
to es, de realizar actos jurídicos creadores de situa-
ciones de derecho, ni tienen tampoco la consecuente fa-

cultad de imponer sus determinaciones. Todo esto por que sólo existe un reducido número de órganos con tales facultades, en tanto que los restantes simplemente ejecutan los actos materiales necesarios para auxiliarlos y en ese auxilio aportan los datos indispensables para que puedan dictar resolución. Por consiguiente, corresponde solamente a determinadas autoridades los poderes de nombramiento, mando, vigilancia, disciplinario y de resolución de conflictos de competencia.

b) Descentralización Administrativa.

Al lado del aludido régimen de centralización, - existe el de descentralización administrativa que tiende a la gestión independiente de los intereses colectivos.

De lo anterior se desprende que la centralización implica que las facultades de decisión sean reunidas en los órganos superiores de la administración, en tanto que en la descentralización la competencia se ha atribuido a un nuevo ente separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente.

Cabe hacer notar que dentro del régimen de descentralización se observa una marcada graduación en cuanto a la autonomía y las facultades de decisión, de mando,

de nombramiento otorgadas a partir de su constitución durante su vida jurídica mediante reformas a su instrumento legal de origen. Así tenemos la descentralización con autonomía absoluta como la Universidad Nacional Autónoma de México que constituye el único caso de este tipo de descentralización en México, ya que cuenta con sus propios órganos de administración y gobierno, aún los recursos financieros que el Estado le concede anualmente son administrados y aplicados con plena autonomía.

Partiendo de la descentralización administrativa con autonomía absoluta, se va estructurando todo un sistema de organización en el que se adopta una gran diversidad de modalidades, variando o siendo iguales de ente a ente las limitaciones o extensión de poderes, sin embargo, existe cierta uniformidad orgánica en lo que se refiere a la representación multipartita en la composición de los consejos de Administración de cada organismo descentralizado. De esta manera tenemos ejemplos como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc., en los cuales las Secretarías tienen relación de acuerdo a su ramo y respecto al objeto del organismo, se hallan representadas en los consejos de administración, lo que equivale a una intervención de la organización central en las decisiones del ente público y una reducción de su autonomía.

Existen otras tantas modalidades de descentralización, a saber:

- La descentralización por región.
- La descentralización por servicio.
- La descentralización por colaboración.

Las tres modalidades señaladas no constituyen tipos de organización en los cuales puedan señalarse caracteres tan precisos como los que hemos estudiado al hablar de la centralización y ésto obedece a que la descentralización administrativa constituye, más que una forma definitiva de organización, una tendencia para conciliar dos situaciones extremas, como son: por un lado, la centralización rígida y por el otro, la gestión independiente de los intereses colectivos por organizaciones particulares.

1) La descentralización por región.

Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial (ejemplo el municipio).²⁰

2) La descentralización por servicio.

Es aquella mediante la cual se desprenden de la Ad

ministración Central servicios que requieren especiales procedimientos técnicos y se ponen en manos de individuos con la preparación necesaria para garantizar su eficaz funcionamiento.²¹

3) La descentralización por colaboración.

Es la que entrañando una forma del ejercicio privado de las funciones públicas, coadyuva con la Administración en la atención de una función pública desarrollada en interés del Estado.²²

La Desconcentración Administrativa, también figura como forma de organización administrativa en la cual se atribuyen partes de competencia a órganos inferiores, - pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal. Por tanto, la diferencia fundamental entre esta modalidad y la descentralización se produce porque en ésta última existe personalidad jurídica, individualidad propia del ente, en tanto que en la primera no, ya que el que recibe la competencia actúa como órgano del ente del que ésta dimana. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura depende la Secretaría de Educación Pública.

La Delegación de Competencia por la relación genérica con las formas anteriores, tiene lugar cuando un órgano administrativo confiere a otro facultades de todo o parte de ella a un órgano inferior.

2.3.1. La organización Administrativa en México.

En México, el régimen de centralización ha constituido la forma principal de organización administrativa. Conviene por tanto, así sea someramente, mencionar sus elementos integrantes.²³

A la cabeza de la organización figura el Presidente de la República con su doble carácter político y administrativo. Su primer carácter deriva de la relación directa inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo y cuando obra con este carácter realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado en virtud del carácter representativo con que la realiza. Como autoridad administrativa, el Presidente de la República es el Jefe de la Administración Pública Federal, ocupando por ello, el lugar más alto en la jerarquía administrativa, lo que le permite concentrar en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico, necesarios para mantener la unidad de la propia Administración. Cuando actúa como autoridad administrativa está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, pues la función administrativa se lleva a cabo bajo el orden jurídico establecido por el poder Legislativo.

Después del Presidente, jerárquicamente figuran los Secretarios de Estado, constituyéndose sus auxiliares mas inmediatos, los cuales tienen también el doble

carácter de órgano político y administrativo. Con este último carácter y actuando en nombre del Presidente, los Secretarios son titulares de las diversas Secretarías de Estado, en cuya estructura figuran seguidamente uno o más Subsecretarios, de acuerdo al Ramo, un Oficial Mayor, Directores, Jefes de Departamento, de Oficina, de Sección y finalmente, los empleados de mínima jerarquía.

Es a través de las diversas Secretarías de Estado que el Gobierno Federal ejerce en primer término, mediante el régimen de centralización, las múltiples funciones que demanda la nación para su estabilidad, pero también para su desarrollo.

Obviamente, las dependencias enumeradas, por sus funciones, tienen inferencia en mayor o menor grado y de conformidad con diversas modalidades.

2.4. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y DE PARTICIPACION ESTATAL.- En el régimen de descentralización surgen los entes estatales descentralizados y organismos públicos descentralizados que son los encargados de realizar las funciones que la Administración les encomienda desempeñar separadamente.

La Ley Para el Control de los Organismos Descentra

lizados y Empresas de Participación Estatal;²⁴ define objetivamente unas y otras de la siguiente manera:

Son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

1.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes de la federación o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que les otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

2.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En cuanto a las empresas de participación estatal, la Ley de la materia en su artículo 3o. las conceptúa como aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

1.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propieta-

rio del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa.

2.- Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.

3.- Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente o de designar al Presidente, Director o Gerente, que tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

Estimo que el fin público debe ser característica esencial de los organismos públicos descentralizados, bien sea que tiendan hacia él mediante los modos tradicionales de actividad, o bien que para ello, se valgan de actividades tales como las relativas al comercio y a la industria, toda vez que en éstas encuentran tales organismos, eficaces instrumentos de intervención y regulación económicas. A más de ello, si las propias actividades les reportan percepciones como sucede en la realidad, este efecto debe vincularse desde luego, con el fin público de cada organismo de esta naturaleza y nunca con objetivos que contradirían la fundamental esencia pública del Estado.²⁴

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO II.

- (17) Véase: Saravia Enrique J., La teoría de la administración pública y la reforma administrativa; Carrillo Castro Alejandro, "La Reforma administrativa en México", Leemans A. F., Cómo reformar la administración pública, pp. 201-208; González Cosío Arturo, El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México.
- (18) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, pp. 165-174.
- (19) Ibid. pp. 200-204.
- (20) Ibid. pp. 204-211.
- (21) Ibid. pp. 211-223.
- (22) Ibid. pp. 223-232.
- (23) Ibid. pp. 174-187.
- (24) Cfr. Ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal del 29 de diciembre de 1970.
- (25) Gordillo Agustín A. Empresas del Estado, pp.28-39.

CAPITULO TERCERO

LA MAQUINARIA GUBERNAMENTAL COMO SISTEMA JURIDICO

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES.- Al estudiar la es tructura imperante de la Administración Pública como- institución social, me encontré con una de las formas de organización mas complejas del hombre, la cual actúa como un gran conjunto de sistemas y subsistemas para - llevar a cabo el propósito o voluntad de un Gobierno, - cuya función es la aplicación, por una parte del Dere - cho elaborado por los órganos legislativos u otros agen - tes investidos de autoridad e interpretado por los tri - bunales mediante los correspondientes procesos de orga - nización y dirección.²⁶

Es una preocupación constante, revisar y superar- los mecanismos de la maquinaria administrativa, porque los defectos e inconvenientes que se encuentran en ella no hacen sino atrasar o complicar la realización de los fines que incumben al Estado, es decir, una Administra- ción Pública deficiente detiene o impide el desarrollo- social y hace más grave el planteamiento y atención ade - cuados a ella.²⁷

El desarrollo del Derecho Administrativo y de la Administración Pública ha sido muy lento frente a la ru - dimentaria organización administrativa que proviene de la etapa precortesiana de la colonia y de su incipiente desarrollo en el México Independiente.

En 1857 el Estado contaba, aproximadamente, para

atender a los problemas de la población, con doce millones de pesos de presupuesto, con una pequeña Administración Pública y con varios cientos de empleados.

Fue a partir de la Constitución de 1917 cuando se intensifican los fines del Estado, con un intervencionismo de Estado, moderado en algunos aspectos y radical en otros. Al mismo tiempo se planteó la necesidad de expedir numerosas leyes Administrativas reglamentarias de los nuevos preceptos Constitucionales.²⁰

Es evidente, que a partir de 1917 la Administración Pública no estaba en condiciones de atender sus problemas con las viejas estructuras liberales. Por tanto, han crecido las prerrogativas del Poder Público pero no nos hemos dado a la tarea de modernizar la Administración Pública; hasta últimas fechas, el Estado ha tratado de actualizar los mecanismos necesarios para la administración.

La mayoría de la población no se da cuenta realmente del funcionamiento y necesidad de la Administración Pública, con sus numerosas Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y mas de 300 Organismos Públicos aunque por una u otra causa, sienta su acción en los diversos órdenes de la vida social: en el ámbito Municipal, dirimiendo los problemas de la vida cotidiana; en

el ámbito Local, con los problemas más inmediatos de la entidad federativa; en el ámbito Federal, con un cúmulo de funciones dentro de las cuales podemos destacar la exploración y explotación del petróleo, la construcción de obras hidráulicas, viales, educativas, electrificación, asistenciales, puertos, campos de aviación y otros servicios más. Cada día es mayor y más compleja la actividad administrativa que tiene a su cargo la Administración Pública.²⁹

3.2. LA MAQUINARIA GUBERNAMENTAL ES UNA ORGANIZACIÓN COMPLEJA.- De acuerdo con el orden Constitucional-mexicano, nuestro Estado está estructurado en una república representativa, democrática y federal Artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁰

Los antecedentes u orígenes del Estado Federal, se remontan a la época en la que las primitivas colonias localizadas en la costa oriental de Norteamérica, entre el Canadá y la Florida, iniciaban su movimiento de independencia de la corona inglesa. Los Estados Unidos de Norteamérica fueron el punto de partida de esta forma de Estado que en la actualidad ha sido adoptada por casi todos los países del mundo y principalmente por los Latinoamericanos. Las colonias inglesas, para facilitar el éxito del movimiento independiente que iniciaron se unieron en una alianza, que si bien no constituía -

una unión de carácter jurídico-político, si extrañaba - el acercamiento y unión que más tarde sería la piedra - angular del régimen confederado que adoptarían a raíz - de la consumación de su independencia.

El Estado Federal Mexicano no tuvo en su creación - un cauce como el de la unión Norteamericana, su origen - se dá en la época de la colonia en donde el territorio - nacional era uno, sin que existieran demarcaciones que pudieran dar manifestaciones de una división regional o estatal. Su movimiento de independencia surgió en for - ma nacional, sin que se pueda afirmar que nació en las mismas condiciones que el de Norteamérica.³¹

Nuestra Constitución, en su artículo 40, entre - otras características, reconoce a nuestro Estado su ca - rácter de Federal. Por tal motivo implica en primer - lugar la división de la competencia de la autoridad en dos grandes esferas, una de la que son titulares las au - toridades federales y otra que corresponde para su ejer - cicio a las autoridades locales.

Nuestra legislación constitucional en vigor, en su artículo 41 reconoce la división de la competencia de - las autoridades en la forma antes indicada, al prescri - bir que el "pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los actos de la competencia de - éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus re -

gímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución y los particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Del texto transcrito se desprende que el Estado Federal está compuesto de diversas entidades independientes en sus regímenes interiores, las que deben ajustarse a las disposiciones de la Constitución Federal de la República y que el poder para su ejercicio se divide en dos grandes categorías: los Poderes del Estado Federal y los Poderes de cada una de las entidades que comprenden la Unión, cada una dentro de la esfera de su competencia, la cual la delimita la Constitución.³²

El maestro Gabino Fraga³³ al abordar el estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento, aunque sea en forma sumaria, de la teoría de la división de poderes que es de donde aquélla deriva.

La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos. Considera que esta teoría la podemos estudiar desde dos puntos de vista:

a) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado.

b) Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de Poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres órganos diversos e independientes unos de otros y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les dá el carácter de Poderes.

Por tanto, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía: el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría por la tendencia a crear entre dichos poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Desde el segundo punto de vista, la separación de Poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial y el Poder Ejecutivo, la administración.

La legislación positiva no ha sostenido el rigor - de esta exigencia y han sido necesidades de la vida - práctica las que han impuesto la atribución a un mismo- Poder de funciones de naturaleza diferente.

Esta última afirmación significa la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativa o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, Ejecutivo o al Judicial.

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio-objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Por tanto, todo acto de autoridad tendrá el carácter de ejecutivo, legislativo o judicial en consecuencia. Sin embargo, hemos visto que esta división de poderes no es rígida y no es absoluta, sino que, por el contrario hace intervenir a un poder en actos que por

su naturaleza corresponderían a cualquiera de los otros dos y así encontramos actos que realiza el ejecutivo y que por su origen tienen el carácter de legislativo o jurisdiccionales, actos realizados por el legislativo - que por su naturaleza se identificarían como ejecutivo- o judiciales y por último, actos ejecutados por el poder judicial que por la competencia del acto mismo, tendrían el carácter de legislativos o ejecutivos, por lo que los actos de autoridad como hemos visto, se subdividen en Formales y Materiales.

La complejidad con que el Estado organiza todos sus mecanismos está comprendida conforme lo establece la Constitución, en lo referente a la estructuración de las funciones que otorga a cada uno de los Poderes de la Unión, de acuerdo a los artículos correspondientes comprendidos en la División de Poderes; de tal manera, que delimita la función Legislativa, la función Ejecutiva y la Judicial.

La función Legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo.

De esta manera, en México la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores (Const. -

Fed., Art. 50), por otra parte entra también en el concepto de función legislativa formal el conjunto de actos que cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva (Const. Fed., Arts. 74 y 76).

El concepto de función legislativa formal, en oposición al de función legislativa material, no es simplemente teórico, como pudiera pensarse, sino que tiene su base en el derecho positivo mexicano.

El artículo 70 constitucional dispone que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto". La Constitución no desconoce, que entre las actividades del Poder Legislativo pueda establecerse una diferencia en razón de la diversa naturaleza de las resoluciones en las que se concreta aquella actividad, a pesar de lo cual, y sólo por emanar del mismo poder, a todos se les sujeta al mismo régimen. Debemos considerar, sin embargo, que en la práctica esta distinción, se ha echado en el ovido ya que propiamente no se sigue ningún criterio para distinguir una ley de un decreto.²⁴

Analícemos ahora la función legislativa, prescindiendo del órgano de donde emana y atendiendo exclusivamente a la naturaleza del acto, el cual debe concretarse y exteriorizarse en una sola expresión, la Ley, con su respuesta de creación, modificación o extinción de una situación jurídica general, abstracta, impersonal e

imperativa. Será materialmente legislativo, independiente del órgano de donde surja todo acto que extrañe la expresión de una ley.

La función judicial como la legislativa puede analizarse desde dos puntos de vista: como función formal y como función material.

Siguiendo el criterio analizado, será un acto judicial desde el punto de vista formal independientemente de su naturaleza, todo aquel que emane del Poder Judicial, órgano que en la Legislación Mexicana está depositado en la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.³⁵

Desde el punto de vista citado, la función judicial está organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano; para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de derecho.

Considerando el aspecto material de la función jurisdiccional, en el que atendemos sólo a la naturaleza intrínseca del acto en que se exterioriza o sea la sentencia, esta función, describe realidades, orienta las acciones de dos partes en contienda de acuerdo con las

normas generales aplicables, las que por su propio carácter tienen la distinción de su generalidad, abstracción, permanencia e impersonalidad. La sentencia es un efecto de una ley dirigida específicamente a un caso concreto, que basa su contenido en preceptos legales ex pedidos con anterioridad al hecho.

Las facultades que en forma expresa otorga nuestra Constitución al Poder Judicial, serán en su totalidad - formalmente jurisdiccionales todas ellas y materialmente administrativas las que de acuerdo con el artículo - 97 tiene para nombrar jueces de Distrito y magistrados- de Circuito; para fijar y cambiar la residencia de - ellos y vigilar su conducta; para nombrar al secretario y demás empleados de la Corte, así como las concedidas- por el artículo 100, para acordar favorablemente las li cencias solicitadas por sus miembros por tiempo que no exceda de un mes. Son también materialmente adminis - trativos los actos realizados por el Poder Judicial en jurisdicción voluntaria.³⁴

Dentro de las funciones del Estado de las cuales - hemos venido hablando, pasaremos al estudio de la Fun - ción Administrativa.

Entendemos a la Administración Pública como el con ducto por medio del cual la función administrativa ob - tiene su materialización, ya que su propósito es la sa -

tisfacción de los intereses de la colectividad.³⁷

La Administración Pública desde el punto de vista formal es "el organismo público que ha recibido del po der político la competencia y los medios necesarios pa ra la satisfacción de los intereses generales". (A. Molitor, Administration Public UNESCO, pág. 18).³⁸

Formalmente la Administración Pública se identifica con uno de los poderes, en la cual se deposita la so beranía del Estado, es decir del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista material es "la actividad de la Administración Pública considerada en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus rela ciones con otros organismos semejantes como con los par ticulares para asegurar la ejecución de su misión" (A. Molitor, Administration Public, UNESCO, pág. 18).³⁹

De acuerdo con el maestro Gabino Fraga, la función administrativa es "la actividad que el Estado realiza - bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de estos actos materiales que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".⁴⁰

Según nuestro sistema constitucional en el Poder - Ejecutivo hay que distinguir dos elementos: el titular del Poder y el conjunto de órganos que le están subordi

nados.⁴¹

En el primer elemento está considerado el Presidente de la República, quien tiene un doble carácter conferido por el sistema constitucional: de órgano político- y de órgano administrativo.

El carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los órganos representativos del mismo Estado. Considerando que dentro de la esfera que le señala la Ley su voluntad constituye la voluntad del Estado.

Examinando el otro carácter o sea de órgano administrativo está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de que cuando obra como órgano político, caso en el cual se realiza su propia voluntad la cual resulta ser la voluntad del Estado dado el carácter representativo con que la realiza.

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República es el Jefe de la Administración Pública Federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad de la Administración. La situación legal del Presidente de la República es regulada fundamentalmente por el derecho constitucional; el régimen relativo a la

designación o elección del titular, a su separación del cargo, a las facultades que le corresponden y a sus relaciones con el Estado y con los otros Poderes que forman parte de aquella rama del derecho. Pero debemos - de considerar, que también intervienen normas de derecho Administrativo regulando sus relaciones y su actuación.

El Presidente de la República no realiza ni puede-realizar por sí solo todo el complejo de actividades - que exige el desarrollo de la función administrativa. Asociados con él o siendo sus auxiliares se encuentra - una multitud de órganos cuya coordinación o subordina - ción hacen posible la unidad del Poder Ejecutivo.

El artículo 90 Constitucional establece que "para-el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que esta-blezca el Congreso por una ley". El artículo 92 Cons-titucional nos habla de una nueva categoría de organismo: el Departamento Administrativo.⁴²

El Secretario de Estado constituye el auxiliar más inmediato del Presidente de la República. Tiene un do-ble carácter: es un órgano político al mismo tiempo que un órgano administrativo.

El Secretario de Estado debe su calidad de órgano-

político a la facultad que el artículo 92 de la Constitución le confiere, disponiendo que "todos los reglamentos, decretos y órdenes Presidenciales deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que él corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos" y a la circunstancia de que el propio Secretario de Estado es un órgano de relación del Ejecutivo con el Poder Legislativo, según lo establece en los términos siguientes el artículo 93 constitucional:—"los Secretarios de Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría".⁴³

Los Secretarios de Estado son los únicos funcionarios que están facultados constitucionalmente para refrendar los actos del Presidente de la República. Ni los Subsecretarios, ni los Oficiales Mayores, ni los Jefes de los Departamentos Administrativos pueden efectuar ese refrendo.⁴⁴

Al lado del carácter político, el Secretario de Estado tiene, según hemos indicado, el carácter de órgano administrativo encargado del despacho de los asuntos de esa índole en la esfera de competencia que le fija la ley (Const. Fed., Art. 91). Constituye dentro de su Se

cretaría el Jefe del servicio y todos los agentes que la integran le están subordinados.

En su carácter de órganos Administrativos, los Secretarios de Estado no tienen una competencia distinta de la del Presidente de la República. Dentro de la esfera que la ley señala, ejercen sus funciones por acuerdo del propio Presidente; por lo tanto, el acto del Secretario en sus funciones legales es un acto del Presidente de la República.⁴³

La organización de cada Secretaría requiere la intervención de diversos elementos que colaboran con el Secretario en la resolución de los asuntos que le están encomendados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal previene que 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.⁴⁴

Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organiza-

ción del trabajo podrán delegar en los funcionarios mencionados, cualquiera de sus facultades, excepto aqué - llas que por disposición de ley o del reglamento inte - rior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por - dichos titulares.⁴⁷

Ni el Subsecretario, ni el Oficial Mayor tienen - ninguna situación política, ni están facultados como antes dijimos, para refrendar los actos del Presidente, - ni pueden comparecer ante las Cámaras.

Según los principios establecidos por la Constitu - ción, el Presidente de la República no solamente actúa - por conducto de las Secretarías de Estado, sino que tanbién lo hace por mediación de los Departamentos Adminis - trativos.

"Al grupo de órganos del Ejecutivo, o sea los meramente administrativos, corresponde la creación de una - nueva clase de entidades que se llamarán 'departamentos administrativos', cuyas funciones en ningún caso están - ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servi - cios públicos, dependerán directamente del Jefe del Eje - cutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos rela - tivos a su ramo, no se les exigen constitucionalmente - cualidades determinadas para poder ser nombrados; el - Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda

con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico" - (Diario de los Debates, t. II, pág. 345).⁴⁶

El Jefe del Departamento Administrativo no tiene ninguna situación política; no tiene el ejercicio de decretos y demás limitaciones que le marca la ley.⁴⁷

El mismo Art. 92 de la Constitución que establece el refrendo de los Secretarios, dispone que "los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento".⁵⁰

"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 departamento u oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables", Art. 15 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁵¹

A continuación mencionaremos la competencia de cada una de las Secretarías de Estado y de los Departamentos

Administrativos.³²

Secretaría de Gobernación, tiene a su cargo la - realización de las funciones políticas más importan - tes del Poder Ejecutivo Federal. Es el órgano de re lación de dicho Poder con los demás Poderes Federales y con los Estados de la Federación.

La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene - atribuida la competencia necesaria para intervenir en todos los asuntos de carácter internacional y afines - a su competencia.

A la Secretaría de la Defensa Nacional correspon de de el despacho de los asuntos relacionados con la de fensa del territorio nacional y en consecuencia con - la organización, administración y preparación del - Ejército y la Fuerza Aérea así como del Servicio Mili tar Nacional.

A la Secretaría de Marina corresponde la organi - zación, administración y preparación de la Armada Na - cional; el ejercicio de la soberanía nacional en - aguas territoriales, así como la vigilancia de las - costas del territorio, vías navegables e islas nacio - nales.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público co

corresponde el despacho de los asuntos relacionados con los ingresos y egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos: recabar datos y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, los planes nacionales sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal, etc.

A la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial corresponden los asuntos relacionados con la vigilancia conservación y administración de todos los bienes nacionales y los que constituyen recursos naturales renovables y no renovables, etc.

A la Secretaría de Comercio corresponde el despacho de los siguientes asuntos, los cuales consisten en: formular y conducir las políticas generales de comercio del país.

A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos; otorgar contratos, concesiones y permisos forestales y de caza, etc.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes co
rresponde toda la materia relativa a vías generales de
comunicación, terres y aéreas y otorgamiento de las con
cesiones y permisos correspondientes.

A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras -
Públicas corresponde formular y conducir la política ge
neral de asentamientos humanos del país.

A la Secretaría de Educación Pública corresponde -
la estructuración de todas las materias relativas a la
educación en todos sus grados.

A la Secretaría de Salubridad y Asistencia corres-
ponde, el encargo de los servicios asistenciales y la -
organización y fomento de los servicios sanitarios, -
etc.

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social co-
rresponde el encargo de vigilar la observancia y aplicaci
ción de las disposiciones constitucionales en materia -
de trabajo y de la ley respectiva, así como los asuntos
con ella vinculados y los relacionados con el Seguro So
cial.

A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde,
aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constituci
cional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; -

los asuntos relacionados con la política agraria y cumplimiento de las leyes respectivas así como el manejo de los terrenos baldíos y nacionales y la proyección de planes generales y concretos de colonización para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y en especial, de la población ejidal excedente.

A la Secretaría de Turismo corresponde, formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo, etc.

Al Departamento de Pesca corresponde formular y conducir la política pesquera del país; conservar y fomentar el desarrollo de la flora y la fauna marítimas, fluviales y lacustres; así como planear, fomentar y asesorar la explotación y producción pesquera en todos sus aspectos, etc., Art. 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al Departamento del Distrito Federal corresponde atender lo relacionado con el gobierno de dicha Entidad en los términos de su ley orgánica y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos, Art. 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Respecto de las relaciones que existen entre las

Secretarías y Departamentos de Estado, la ley las fija en dos de sus preceptos:⁹

1) Al establecer que dichos organismos tendrán - igual rango y que entre ellos no habrá, por lo tanto, - preeminencia alguna (Art. 10 L. O. A. P. F.), y

2) Al establecer que cuando alguna Secretaría o Departamento necesite informes, además de la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos.

Es así como la Administración Pública Federal cumple con sus funciones en relación con todos y cada uno de los campos tan complejos constituidos por la maquinaria gubernamental y plasmados en la legislación correspondiente, considerando sucintamente todos sus aspectos.

3.3. LA NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA.
En el punto anterior, he hablado de la Administración Pública y de la forma en que está estructurada, por tal motivo, en el presente punto explicaré cómo la propia Administración Pública como ente del Estado exterioriza la voluntad de éste por medio de las personas físicas y que forman e integran la función administrativa, es decir considerando que esta función es de la burocracia.

Debemos distinguir entre el órgano y su titular, - pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que dentro de la esfera de competencia - del órgano representa la del Estado, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales.⁵⁴

En consecuencia tenemos que precisar la posición - que guarda el titular con relación a la Administración Pública.

Antes de entrar al estudio de la relación que guardan los titulares con la Administración Pública, conviene precisar el carácter que tienen los titulares de los órganos de la Administración, pues la terminología legal usa las expresiones de altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Respecto a los altos funcionarios la Constitución es muy clara al señalar en su Art. 108 quienes tienen - ese carácter, con relación a los Arts. 109, 110 y 111; los cuales son:⁵⁵

- I.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la -
Unión.
- II.- Los Magistrados de la Suprema Corte de Justi -

III.- El Presidente de la República.

IV.- Los Secretarios del Despacho.

V.- El Procurador General de la República.

VI.- Los Gobernadores de los Estados y

VII.- Los Diputados Locales.

Respecto de los funcionarios y empleados, se ha señalado que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que dá al titular un carácter representativo, - mientras que el segundo sólo supone una vinculación que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.⁵⁶

Debemos considerar, que las disposiciones constitucionales sólo enumeran a los altos funcionarios, no - existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado.

Acercas de la naturaleza jurídica de la función pública, se debe destacar el régimen en el que el Estado interviene que es de Derecho Público, ya que la función pública, los funcionarios y los empleados, son titulares de las diversas esferas en las que se dividen las atribuciones del Estado; por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a las exigencias - que de las referidas atribuciones sean realizadas de - una manera eficaz, regular y continua, sin que el inte-

rés particular del personal empleado llegue adquirir in portancia jurídica para obstruir la satisfacción del in terés general.³⁷

La naturaleza jurídica del acto creador de dichas relaciones se encuentra establecida, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al consi derar en los artículos 3 y 12, que el ingreso a la función pública se realiza por un acto que, aunque tiene carácter convencional, simplemente condiciona la aplica ción de un régimen legal a un caso individual, lo cual significa que la legislación mexicana considera esa relación jurídica como un acto-unión, es decir, con los caracteres del estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público.³⁸

El nombramiento puede ser el acto de una voluntad (Secretarios de Estado), o el de varias (Diputados Federales)

rales). En este último caso, recibe el nombre de elección; pero su naturaleza jurídica no es por eso distinta de la del nombramiento, ya que el concurso de todas esas voluntades viene a ser, como una unidad, la que determine el mismo efecto jurídico que es producido por - una sola voluntad.⁵⁹

Los preceptos mencionados en el párrafo precedente disponen que el empleado público presta sus servicios - en virtud del nombramiento o por figurar en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo y que el nombramiento deberá contener no todo el régimen a que estará sujeto el empleado, sino únicamente los datos siguientes: el nombre, nacionalidad, sexo, estado civil, y domicilio; los servicios que deben prestarse; el carácter definitivo, interino, - provisional, por tiempo fijo o por obra determinada, - del nombramiento; la duración de la jornada de trabajo el sueldo y demás prestaciones y el lugar en que han de prestarse los servicios.⁶⁰

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO III.

- (26) Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Estudio - de Derecho Público Contemporáneo", Ed. F.C.E. y U.N.A.M., México 1972, pp.307 - 309.
- (27) Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969 - 1970, Secretaría de la Presidencia, -- Comisión de Administración Pública, -- México.
- (28) Cfr. Chico Goerne Luis, La Filosofía Constitucional Mexicana frente a la crisis política - de nuestro tiempo, p. 92
- (29) Serra Rojas Andrés, "Panorama de la Administración Pública Mexicana", Estudios de derecho público contemporáneo, Instituto de Investigación Jurídica, U.N.A.M. pp. 318 -320.
- (30) Mexicano, ésta es tu Constitución, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVII Legislatura 1970, México. pp. 152-157.
- (31) Op. cit. Castelazo, José R., pp.25-44
- (32) Pérez de León, Enrique, Notas de Derecho Constitucional Administrativo, pp. 72-73.
- (33) Op. cit. Fraga Gabino, pp. 21-36.
- (34) Op. cit. Pérez de León, Enrique, pp. 83 y 84.

- (35) Ibid. pp. 85-86
- (36) Ibid. p. 86
- (37) Op. cit. Fraga Gabino, L.III, Cap. I.
- (38) Cfr. Molitor A., Administración Pública, UNESCO,-
P. 18.
- (39) Cfr. Ibid.
- (40) Op. cit. Fraga Gabino, p. 59
- (41) Ibid., pp. 174 y ss.
- (42) Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-
canos.
- (43) Op. cit. Fraga Gabino, pp. 178-179.
- (44) Ibid., p. 183.
- (45) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,
Diario Oficial del 29 de diciembre de --
1976, Art. 11.
- (46) Ibid., Art. 14.
- (47) Ibid., Art. 16
- (48) Cfr. Congreso Constituyente de 1917, Diario de los
Debates, Tomo II, p. 345.
- (49) Op. cit. Fraga Gabino, p. 186.
- (50) Op. cit. Cámara de Diputados, XLVII Legislatura.
- (51) Op. cit. Ley Orgánica de la Administración Pública
Federal, Art. 15.
- (52) Ibid., Arts. 27-44.
- (53) Ibid., Art. 10.
- (54) Op. cit. Fraga Gabino, p. 127.
- (55) Op. cit. Cámara de Diputados, XLVII Legislatura,
Arts. 109, 110 y 111.

- (56) Cfr. Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, título
II, p. 23
- (57) Cfr. V. Inf. Pleno S.C. de J. 1972, p.331.
- (58) Op. cit. Fraga Gabino, p. 132-136
- (59) Ibid.
- (60) Ibid.

CAPITULO CUARTO

LA REFORMA ADMINISTRATIVA SU NATURALEZA Y SU DINAMICA

JURIDICA

4.1. ASPECTOS GENERALES.- Las cuatro secretarías - con que el gobierno mexicano despachaba sus asuntos al surgir a la vida independiente, se convierten en diecisiete secretarías; dos procuradurías y el Departamento del Distrito Federal, con más de 800 entidades paraestatales al terminar el gobierno del Presidente Echeverría después de un sinnúmero de reformas, adiciones y reasignación de competencias. Las Leyes de secretarías y departamentos de Estado de 1946 y 1958 son los intentos comprensivos por reformar el aparato burocrático.

Sin embargo, no es sino hasta 1965, con la Comisión de Administración Pública, que el gobierno se avoca al estudio y planteamiento sistemático de la reforma administrativa. Sus logros fueron limitados, presumiblemente por la animadversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el establecimiento de "Unidades de Organización y Métodos", las cuales por la falta de un instrumento legal que garantizará su acción como unidades de cada titular, así como la ausencia de un apoyo decidido y de participación suficiente al más alto nivel, ocasionaron que se les relegara, en la mayoría de las ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

La Comisión de Administración Pública funcionó de 1965 a 1970. Originalmente en ella se concibió la reforma administrativa ligada estrechamente a la programa

ción formal del desarrollo nacional que se pensó existiría en dicho sexenio. Este planteamiento inicial señalaba que toda reforma administrativa tenía que referirse a los programas sustantivos de gobierno, puesto queno se le concebía como un fin en sí misma, pero ponía especial énfasis en aquellos programas vinculados directamente al logro de los objetivos de desarrollo económico y social que se señalarían dentro del plan formal, que se pensaba, habría de establecer el Gobierno Federal.

En la definición oficial de la reforma administrativa empleada durante los dos primeros años de vida de la Comisión, se señalaba que "lo que se perseguía concretamente era elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos" para que el gobierno pudiera realizar de la manera más eficiente posible la tarea que le correspondía en la elaboración, la aplicación y control de dicho Plan Nacional de Desarrollo.⁶¹

Las perspectivas de que existiese el Plan de Desarrollo parecían promisorias, la Comisión de Administración Pública adoptó como estrategia vincular la reforma con la programación económica y social. Así fue, como se concibió inicialmente el programa de reforma administrativa como un capítulo del programa de Acción del Sector Público para el período 1966-1970, cuya elaboración se encomendó a la Comisión Intersecretarial para la Form

mulación de Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶²

Sin embargo, la alteración de las prioridades gubernamentales al final de 1968 impidió que de ahí en adelante se contara con un apoyo decidido para institucionalizar el proceso de reforma más allá de lo realizado hasta ese momento. El que no se haya frustrado y clausurado el esfuerzo que se había iniciado con tan buenos auspicios en 1965, se debe sin duda a la visión y responsabilidad de quien tuvo a su cargo en ese momento continuar con el programa de esas condiciones. La directriz que se estableció entonces fue la de intentar el máximo de acciones que se pudiesen realizar sin contar con mayor apoyo de ahí en adelante.

En el año de 1970 se convocó a una reunión de trabajo para determinar las medidas que el gobierno habría de establecer en el terreno de la reforma administrativa. Se escuchó las opiniones de quienes tenían a su cargo responsabilidades directamente vinculadas con la tarea de reforma administrativa, así como de quienes habían formado parte de la Comisión de Administración Pública, y se decidió establecer de una manera institucional y obligatoria, las Unidades de Organización y Métodos en todas las dependencias del sector público y pa

ra evitar cualquier obstaculización del proceso, se implementó un decreto presidencial creando dichas unidades de organización y las mismas Unidades sólo podrían tener un efecto adecuado si se les enmarcaba dentro de un mecanismo de participación en el que estuvieran representados, tanto los titulares como las principales unidades operativas de cada dependencia. Fue así como establecieron las Comisiones Internas de Administración El 28 de enero de 1971, por acuerdo presidencial, se fijaron las bases de la reforma administrativa del Ejecutivo Federal para dicho sexenio, la Comisión de Administración Pública fue sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia para encargarse de la coordinación de los trabajos de reforma administrativa. Pocos días después un nuevo acuerdo presidencial ordenó establecer en cada dependencia una Unidad de Programación que permitiera vincular las tareas de reforma administrativa con los objetivos y metas, tanto de cada dependencia como del sector público en su conjunto. Con ésto se dió así uno de los pasos más importantes, desde el punto de vista jurídico, para el establecimiento de mecanismos de renovación permanente de las funciones públicas.

La decisión de iniciar la reforma administrativa era manifiesta, ya que "rompia rutinas burocráticas" y fomentaba "una actitud decidida para la innovación". Promovía la autocrítica "para debilitar los mecanismos-

de autoconservación y autocomplacencia", poniendo en - contacto a funcionarios de diversas dependencias y di - versos niveles "rompiendo así antiguas tradiciones insu - lares". Sin embargo, el verdadero problema de la re - forma administrativa, estribaba fundamentalmente en que - ésta fuese capaz de realizarse.⁶³

Con este marco de referencia y con las bases jurídi - cas de los acuerdos mencionados, la Dirección General - de Estudios Administrativos se dió entonces a la tarea - de elaborar las "Bases para el Programa de Reforma Admi - nistrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976", pu - blicadas por la Secretaría de la Presidencia en 1971, - estableciendo el Plan Global de Reforma. En él se pre - tendía garantizar que la revisión interna de cada insti - tución o entidad pública se llevará a cabo tomando en - cuenta los criterios y las medidas que, paralelamente - se debían de intentar tanto a nivel de los sectores eco - nómicos como de los sistemas generales de apoyo de la - Administración Pública en su conjunto. Con ello, se - buscaba evitar la dispersión y la duplicación de esfuer - zos, así como las acciones parcial o totalmente contra - dictorias y aún anulatorias entre sí.

El marco de referencia para el actual programa de - reforma, partió de la idea de que el Poder Ejecutivo - cuenta ya, para el cumplimiento de las vastas tareas en - comendas al Estado, con un aparato burocrático consti -

tuido por un complejo conjunto de órganos, los cuales - están estructurados, jurídica y administrativamente, de diversas maneras y bajo distintas denominaciones. Más que una tarea incremental parecería requerirse de un es fuerzo de coordinación y aumento de productividad.⁶⁴

4.2. NATURALEZA JURIDICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.- En virtud de la versión de la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", que fué promulgada el 23 y publicada el 24 de diciembre de 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere - el sector público en su conjunto pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales (cuyo nombre cambió a Secretaría - del Patrimonio Nacional), a una nueva, la de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965 cuando se estableció en dicha Secretaría la Co misión de Administración Pública (CAP), integrada por los Directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la propia dependencia.⁶⁵

Con este paso se marca el inicio del proceso actual de reforma que pretende obedecer a las siguientes características: constituir un proceso técnico y programático,⁶⁶ innovador, comprensivo,⁶⁷ permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánico-adaptativa⁶⁸ de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que

plantea el nivel de desarrollo que ha alcanzado el país en sus últimos 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido.

La reforma administrativa se orienta a hacer de la Administración Pública un organismo social de renovación constante, por tanto, es esencial a la naturaleza jurídica de la reforma administrativa la institucionalización de un proceso que se traduzca en una acción deliberada y sostenida, interna a la administración pública conducente a anticiparse a los cambios en gestión dentro de la misma y a evitar el deterioro natural de las respuestas o comportamientos en despliegue dentro de la organización. Más importante que realizar cambios es cuidar que se sigan realizando en el futuro al ritmo de las necesidades genuinas que los demanden.⁶⁹

Por lo expuesto líneas arriba, es claro que en México la Administración Pública se caracteriza por su constante desdoblamiento, que se manifiesta por la amplitud de su competencia y por el número creciente de las dependencias y entidades que la componen, así como por la existencia de una serie de medios de impugnación que el Derecho concede a los gobernados para preservarlos de esa misma fuerza expansiva que amenaza con invadir los más disímiles campos de la vida comunitaria.

En años recientes se han establecido en las depen-

dencias centralizadas y en las entidades paraestatales de mayor importancia, unidades de organización y métodos, de programación y de administración, conforme al programa de reforma administrativa del Gobierno Federal.

Desde 1965 se empezó a incluir en el presupuesto a las organizaciones descentralizadas y a las empresas públicas más importantes. El alcance limitado de las acciones de reforma para la organización más eficiente de la Administración, el mayor control de las dependencias y entidades o la planificación de sus actividades, ocasionó que en los años recién pasados la Administración se caracterizará por una exagerada descoordinación, un control muy reducido por costos de operación desproporcionado respecto de los resultados obtenidos y por un excesivo crecimiento del sector paraestatal.

La ineficiencia de la Administración y los saldos deficitarios del manejo de los recursos públicos hicieron necesario que se optara por una nueva ley que pusiera las bases para organizarla más racionalmente, para modernizarla y adecuarla a las exigencias de un sistema económico que se enfrentaba a las severas restricciones que le imponía una superestructura administrativa atrasada e ineficiente.⁷⁰

El momento actual de reforma administrativa encuentra su fundamento, en la Ley Orgánica de la Administra-

ción Pública Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Nación el 29 de diciembre de 1976; el mencionado ordenamiento tiene como antecedente más inmediato la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 y la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal de 1970.

Las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado tuvieron el propósito de organizar a la Administración centralizada, señalando las dependencias que la integran y organizando la competencia de cada una de ellas.

En esas disposiciones se establecían los dos tipos de dependencias que habría previsto el Constituyente - por lo que hace a la Administración centralizada (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) y no se hacía referencia alguna a las entidades paraestatales.

El detalle de las funciones atribuidas a las Secretarías y Departamentos se realizaba en los reglamentos interiores que con tal fin expedía el Ejecutivo Federal.

Las leyes mencionadas fueron objeto de numerosas reformas para actualizar las funciones de las dependencias, transformarlas o para crear otras más. Así mediante reglamentos, decretos o acuerdos del Ejecutivo -

Federal, se amplió el control de estas entidades en materias tales como periodicidad de las sesiones de sus consejos de administración, adquisiciones del sector público, programación de sus actividades, registro en el padrón, contratos y obras públicas y organización.

Sin embargo, en las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado no se prevén mecanismos suficientes - para vincular a la Administración centralizada con la paraestatal, que parecen ser dos elementos totalmente inconexos.

Por su parte, en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se advierte que su alcance es restringido ya que sólo se dá énfasis al aspecto del control y vigilancia, mas no se halla expresión sobre los variados aspectos en los que se manifiesta la organización y actividad paraestatales.

Por otra parte, en el texto original de la Constitución vigente en nuestro país no fue previsto el surgimiento del sector paraestatal, que vendría a formarse en la medida en la que el Estado incrementó su participación en la actividad económica y en la que fue posible atender las funciones que el documento fundamental le encomendó.

La trayectoria que ha observado la Constitución se

ha caracterizado por la incorporación permanente de las cuestiones que al paso del tiempo han cobrado relieve. El análisis del texto vigente de la Constitución dará soporte a la tesis de que la etapa que se ha iniciado con la expedición de la Ley Orgánica requerirá que se reforme la Carta Magna subsanando algunas omisiones, - por lo que hace a la Administración paraestatal.

Con esa limitación se encontró el Ejecutivo Federal cuando envió a consideración del Congreso de iniciativa la Ley Orgánica y que debe ser concebida como un paso adelante en el camino de modernizar y reformar a la Administración Pública. Es de esperar que en los próximos años se promueva reformas a la Constitución y también a la Ley Orgánica para que se contemple a la Administración Pública como un todo y para que la actividad de sus múltiples dependencias y entidades centralizadas y paraestatales sea programada y esté sujeta a se^uvero control.¹

Como se desprende de lo expuesto, la Ley Orgánica llegó tan lejos como se lo permitieron los márgenes que imponía una Constitución que dá escasos señalamientos - en materia de la Administración centralizada y que es omisa en cuanto a la paraestatal.

Este nuevo instrumento jurídico expresamente abroga a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de

1958 que por ende, cesa en su vigencia y deroga las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que se opongan a lo establecido en él. Asimismo, resultan modificados - otros instrumentos expedidos con anterioridad y que también se opongan a la Ley Orgánica.

Es claro que en la nueva ley se fusionan elementos de la Ley de Secretarías y elementos de la Ley para el Control en su intento, que en modo alguno puede ser calificado de codificador, de unir en un sólo cuerpo legal las disposiciones fundamentales que regulan a la Administración centralizada y paraestatal.

Al mismo tiempo se introducen innovaciones de importancia en cuanto a establecimiento y transformación de dependencias, reasignación de funciones y creación de otras más, acuerdos colectivos, desconcentración, organización de la Administración por sectores y celebración de convenios de coordinación con los gobiernos locales.⁷²

4.3. CONDICIONES LEGALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.- En los términos de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., y 8o., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administra-

ción Pública está formada por la centralizada y por la paraestatal. A su vez, la primera de ellas se integra con la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos de Estado y la Procuraduría - General de la República; en tanto que la paraestatal se forma con organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Una de las innovaciones importantes es la que se consigna en el artículo 8o. que establece que "podrán crearse oficinas que dependan de la Presidencia directamente".⁷³ Con base en ese artículo se han establecido unidades en materia de estudios administrativos, relaciones públicas y difusión, y asuntos jurídicos, además de otras de carácter técnico y asesorial. Aún cuando el legislador no hace mención alguna al respecto, debe interpretarse que la Secretaría Privada del Presidente y el Estado Mayor Presidencial también serán oficinas similares a las previstas en la Ley.

Conforme a la Ley Orgánica, se transforma la organización de la Administración Centralizada; se crean las Secretarías de Programación y Presupuesto, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comercio y de Patrimonio y Fomento Industrial. La ley crea también el Departamento de Pesca. Por lo anterior, fue preciso transformar o suprimir dependencias que existían bajo la vigilancia de

la Ley de Secretarías, como son los casos de la de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Presidencia, Obras Públicas, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos y Marina.

Para la creación y transformación de dependencias centralizadas se tuvo en cuenta el criterio de organizar a la Administración por sectores, esto es, identificando las funciones, agrupándolas por grandes programas y atribuyéndoselos a entidades que así conocerían de ellos en su integridad. Con el inventario y agrupación de funciones se respondía a la necesidad de agilizar la toma de decisiones, de evitar la duplicidad y de responsabilizar con precisión a la dependencia competente de la marcha de los asuntos de su competencia o conocimiento.

Aunque prácticamente la reasignación de funciones involucró a todas las dependencias centralizadas se aprecia que fue de mayor importancia para las Secretarías que forman el ala económica y financiera del Gobierno.⁷⁴

Es pertinente conocer de una manera precisa, los lineamientos de las atribuciones generales para el funcionamiento sectorial de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de la Adminis-

tración Pública Federal.

A continuación se señalan dentro de la Presidencia de la República, las funciones del Titular del Ejecutivo Federal de las Secretarías de Estado y de los organismos paraestatales:

a) Titular del Ejecutivo Federal.

- 1.- Formulará las directrices y los planos de desarrollo económico y social (LPGGPF. Art. 4).
- 2.- Establecerá planes de Gobierno directamente o a través de la dependencia competente. (LOAPF. Art.9).
- 3.- Establecerá directamente o a través de las dependencias competentes, las políticas, prioridades y restricciones con base en las cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, conducirán sus actividades.(LOAPF. Art. 9).
- 4.- Coordinará, compatibilizará y actualizará los Programas Globales de Reforma Administrativa. (A.16-IV 74).
- 5.- Podrá convocar reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos que no incluyan la totalidad del Consejo de Ministros, para definir y evaluar la política del Gobierno en materias que sean competencia concurrente de varias dependencias o entidades. (LOAPF. Art. 6).

- 6.- Podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que intervengan varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como entidades paraestatales cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. (LOAPF. - Art. 21).
- 7.- Contará con unidades para estudiar y promover modificaciones a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución, así como para coordinar - áreas que considere prioritarias. (LOAPF. Art.8).
- 8.- En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde - el despacho del mismo. (LOAPF. Art. 24).
- 9.- Autorizará por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la participación estatal en las empresas, asociaciones civiles o mercantiles, - ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio, o adquiriendo todo o parte de éstos. - (LPCGPF. Art. 8).
- 10.- Autorizará la constitución de fideicomisos, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto (LPCGPF. Art. 9)
- 11.- Establecerá, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las normas generales a que se sujetarán las garantías que deban constituirse a

favor de las diversas dependencias y entidades en los actos y contratos que celebren. (LPCGPF. Art. 31)

- 12.- Determinará agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente. (LOAPF. Art. 50).
- 13.- Podrá designar, cuando corresponda al Gobierno Federal, al Presidente o Miembros de los Consejos, Juntas Directivas o equivalentes de las entidades. (LOAPF. Art. 52).
- 14.- Podrá designar, en los casos que proceda, a los funcionarios que ejerzan las facultades derivadas de la titularidad de acciones que formen parte del capital social de las entidades. (LOAPF. Art. 153)
- 15.- Podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas. (LOAPF. Art. 22).

b) Secretaría de Programación y Presupuesto:

- 1.- Recabará los datos y elaborará con la participación de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social y el plan del gasto público. (LOAPF. Art. 32, Frac. I).
- 2.- Por disposición del C. Presidente de la República - la Secretaría de Programación y Presupuesto:
 - 2.1. Autorizará que los fondos y pagos correspondientes a las entidades incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se manejen temporal o permanentemente de manera centralizada en la Tesorería de la Federación. (LPG. - Art. 27).
 - 2.2. Autorizará la participación estatal en las empresas, sociedades, asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de éstos. (LPCGPF. Art. 8).
 - 2.3. Autorizará la constitución de fideicomisos. (LPCGPF. Art. 9).
 - 2.4. Dispondrá la práctica de auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Federal. (LPCGPF. Art. 32, Frac. XIII).
- 3.- Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funcio

nes. (LPCGPF. Art. 5)

- 4.- Planeará, autorizará, coordinará, vigilará y evaluará los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Paraestatal. (LOAPF. - Art. 32, Frac. VI).
- 5.- Establecerá las normas generales a que se sujetarán las garantías que deban constituirse a favor de las diversas dependencias y entidades en los actos y contratos que celebren. (LPCGPF. Art. 31).
- 6.- Autorizará los catálogos de cuenta de las entidades (LPCGPF. Art. 39).
- 7.- Llevará y consolidará la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y elaborará la Cuenta Pública. (LOAPF. Art. 32, Frac. - VIII).
- 8.- Girará las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad y, en su caso, rendirle sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación. Asimismo, examinará periódicamente el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad y podrá autorizar su modificación o simplificación. (LPCGPF. Art. 42).
- 9.- Intervendrá en las adquisiciones de toda clase. - (LOAPF. Art. 32, Frac. XV).
- 10.- Intervendrá en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y repara

ción que se realicen por cuenta de las dependencias y entidades. (LOAPF. Art. 32, Frac. XVI).

- 11.- Vigilará y controlará financiera y administrativamente la operación de las entidades que manejen, posean o exploten bienes o recursos naturales de la nación que no estén encomendados o subordinados a otra dependencia. (LOAPF. Art. 32 Frac. XII).
- 12.- Propondrá al Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los fideicomisos que así convengan al interés público. (LPCGPF. Art. 9).
- 13.- Proporcionará informes, datos y la cooperación técnica que solicite otra Secretaría de Estado o Departamento Administrativo. (LOAPF. Art. 25).
- 14.- Aplicará e interpretará para efectos administrativos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. (LPCGPF. Art. 1 y 12).

c) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 1.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamientos a través de esta Secretaría. (LPCGPF. Art. 17).
- 2.- Concertará y contratará, según se trate, del Gobierno Federal o de las entidades, créditos para financiar programas incluidos en sus presupuestos que previamente hayan sido aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. (LPCGPF. Art. 10).

- 3.- Autorizará a las entidades para gestionar y contratar financiamientos. (LGDP. Art. 4, Frac. III).
- 4.- No podrá autorizar financiamientos a entidades cuyas obligaciones excedan a su capacidad de pago - (LGDP. Art. 15).
- 5.- Conocerá por conducto de la dependencia encargada - de la coordinación del sector correspondiente, los proyectos y programas de actividades que requieran financiamiento debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para determinar las necesidades financieras de los Estados. (LGDP. - Art. 11).
- 6.- Será la fideicomitente única del Gobierno Federal. (LOAPF. Art. 49).
- 7.- Llevará el registro de las obligaciones financieras constitutivas de la deuda pública que asuman las entidades. (LGDP. Art. 27).
- 8.- Supervisará el manejo que hagan las entidades de re cursos provenientes de financiamientos contratados, y podrá coordinarse para ello con la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corres - ponda el sector respectivo. (LGDP. Art. 7).
- 9.- Cuidará que los recursos procedentes de financia - mientos se destinen a la realización de proyectos, - actividades y empresas que apoyen los planes de de - sarrollo, que generen ingresos para su pago o se utilicen para mejorar la estructura del endeudamien - to. (LGDP. Art. 4, Frac. IV).

- 10.- Supervisará en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados y la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas. (LGDP. Art. 4, Frac. V).
- 11.- Vigilará que la capacidad de pago de las entidades sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan con financiamiento. (LGDP. - Art. 4, Frac. VI).
- 12.- Vigilará que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados - por las entidades. (LGDP. Art. 4, Frac. VII).
- 13.- Revisará el monto de las partidas que las entidades destinen para satisfacer compromisos derivados de financiamientos, para que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. (LGDP. - Art. 16).
- 14.- Recabará la autorización previa de la Secretaría o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente para la integración de los Comités Técnicos de Fideicomisos en los que designará un representante cuando menos. - (LOAPF. Art. 49).

d) Dependencias Centralizadas.

- 1.- Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán los asuntos de su competencia por acuerdo del Presiden

te de la República. (LOAPF. Art. 11).

- 2.- Conducirán sus actividades en forma programada con base en políticas, prioridades y restricciones establecidas por el Presidente de la República, directamente o a través de sus dependencias. (LOAPF. Art. 9).
- 3.- Formularán en los asuntos de su competencia, los - proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. (LOAPF. - Art. 12), y cuando los expida el Presidente de la República, serán firmados por el Secretario respectivo. (LOAPF. Art. 13).
- 4.- En los asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, serán refrendados por todos los titulares - de las mismas. (LOAPF. Art. 13).
- 5.- Proporcionarán informes, datos y la cooperación téccnica que solicite otra Secretaría de Estado o Departamento Administrativo. (LOAPF. Art. 25).
- 6.- Contarán con una unidad encargada de planear, pro - gramar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público. (LPCGPF. Art. 7)
- 7.- Serán quienes lleven las relaciones de las entida - des agrupadas bajo la coordinación de su sector, - con el Ejecutivo Federal. (LOAPF. Art. 50).
- 8.- Planearán, coordinarán y evaluarán la operación de las entidades en el sector de su coordinación. (LO - APF. Art. 51).
- 9.- El coordinador del sector planeará, coordinará y

evaluará la operación de las entidades correspondientes, orientará y coordinará la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de gasto, para presentarlo a la Secretaría de Programación y Presupuesto (A. 17-I-77).

10.- Someterán a consideración del Ejecutivo Federal - las medidas administrativas requeridas para instrumentar la coordinación de las entidades. (A. 17-I-77).

11.- Podrá designar en los casos que proceda y cuando - no lo haga el Ejecutivo Federal, a los funcionarios que ejerzan las facultades derivadas de la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de las entidades agrupadas en el sector respectivo. (LOAPF. Art. 53).

12.- Presentarán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la aprobación previa de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de las entidades que requieran financiamiento. (A. 17-I-77).

13.- Vigilará el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisando las instalaciones, sistemas y procedimientos de trabajo y producción en las entidades. (A. 17-I-77).

14.- Vigilarán la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (LGDP. Art. 26), (A. 17-I-77).

- 15.- Podrán formar parte de las comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos de competencias concurrentes. (LOAPF. Art. 21).
- 16.- Elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos y los remitirán a la Secretaría de Programación y Presupuesto de acuerdo a las normas, montos y plazos que establezca el Ejecutivo por medio de esta Secretaría. (LPCGPF. Art. 17).
- 17.- El monto de las partidas destinadas para satisfacer compromisos derivados de financiamientos será revisado por la Secretaría de Hacienda, a efecto de que incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. (LGDP. Art. 16).
- 18.- Informarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de febrero de cada año el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior. (LPCGPF. Art. 28).
- 19.- Informarán, a petición de cualquiera de las Cámaras (diputados o senadores), a través de sus titulares cuando se discutan leyes o asuntos de su incumbencia. (LOAPF. Art. 23).

e) La Administración Paraestatal.

En los artículos 49, 50, 51, 53 y 54, el legislador faculta al Presidente de la República para crear -

sectores administrativos, agrupando a las entidades paraestatales, de modo que las Secretarías y Departamentos actúen como cabezas de sector. Las dependencias centralizadas tendrán a su cargo la coordinación, planeación y evaluación operativa de las entidades de la Administración Paraestatal.

De ésta forma los órganos cabeza serán el puente entre el Jefe del Ejecutivo y el sector paraestatal, reduciendo drásticamente la responsabilidad directa de conocer, resolver y decidir la marcha de todos y cada uno de esos entes. De esta manera se introduce una reforma importante, ya que el Jefe de la Administración podrá avocarse en mayor medida a la atención de las cuestiones prioritarias del país.

Por otra parte, la reorganización sectorial permitirá que la Administración paraestatal sea un reflejo fiel de la centralizada, ésto es, que todos sus elementos integrantes coincidan con las piezas fundamentales de la mencionada en primer término. Con una estructura sectorial se podrá avanzar más rápidamente en la identificación y formulación de los grandes programas y planes del Gobierno Federal.

Para que la coordinación que se postula sea factible y dado que existe un cúmulo de obstáculos jurídicos para que las directrices coordinadoras puedan darse por

la vía impetrativa, será preciso que los Secretarios y - Jefes de Departamento pasen a formar parte de los órganos de Gobierno interno de las entidades paraestatales. En consecuencia, en la representación del Gobierno ante las asambleas, consejos y órganos superiores, tendrán - que participar las cabezas de sector y ejercer los derechos y facultades que se deriven de las acciones y partes sociales que posea.

De igual manera habrá que hacer en cuanto a la integración de los comités técnicos de los fideicomisos - públicos.

Al efecto, los primeros esfuerzos se orientaron hacia el análisis del objeto que se señaló a las entidades paraestatales y hacia su clasificación sectorial, - de modo que pudiera instrumentarse la participación de los Secretarios y Jefes de Departamentos en los órganos - internos. La tarea de esos funcionarios será esforzarse para que se tomen decisiones que se apeguen a los lineamientos programáticos del Gobierno de la República.

Esta podrá ser la participación de los mencionados funcionarios, ya que la presencia de los particulares - en entidades paraestatales dentro de un sistema de economía mixta, ocasiona que el Gobierno no siempre tenga posibilidad de utilizar el expediente coactivo e imperativo y que deba concurrir en plano igualitario en el -

proceso interno de toma de decisiones de esos entes.⁷⁶

Conforme a lo expuesto, podemos señalar de manera general y de acuerdo con la LOAPF. y del A. de 17-I-77, el funcionamiento del sector paraestatal en la Administración pública Federal en los siguientes términos.

Entidades Paraestatales.

- 1.- Conducirán sus actividades en forma programada con base a las políticas, prioridades y restricciones establecidas directamente por el Presidente de la República o a través de las dependencias competentes. (LOAPF. Art. 9).
- 2.- Se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos correspondientes, sin modificar su personalidad jurídica o patrimonio, ni las relaciones con sus trabajadores o terceros. (LOAPF. Art.- 50), (A. 17-I-77).
- 3.- El Presidente o miembros de sus Consejos, juntas directivas o equivalente, podrán ser designados por el Presidente de la República, cuando corresponda al Gobierno Federal. (LOAPF. Art. 52).
- 4.- Los funcionarios que habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones que formen parte de su capital social, en los casos que

proceda, podrán ser designados por el Presidente de la República. A falta de dicha determinación, el titular de la Secretaría o Departamento a que correspondiera la coordinación del sector respectivo, hará esta designación. (LOAPF. Art. 53).

5.- La participación estatal de las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de éstos, será autorizada por el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (LPCGPF. Art. 8)

6.- Contarán con una unidad encargada de planear, programar, presupuestas, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público. (LPCGPF. Art.7).

7.- Podrán integrarse, en asuntos que así lo requieran, a las Comisiones Intersecretariales. (LOAPF. Art.-21).

8.- Proporcionarán a las demás entidades de su sector la información y datos que les soliciten. (LOAPF. Art. 54).

9.- Elaborarán sus anteproyectos de presupuestos anuales con base en los programas respectivos y los remitirán a través y con la conformidad de su coordinador de sector, a la Secretaría de Programación y Presupuesto de acuerdo a las normas, montos y plazos que establezca el Ejecutivo por medio de esta Secretaría. (LOPCGPF. Arts. 6 y 17).

- 10.- Presentarán sus anteproyectos de presupuestos anuales con la conformidad del coordinador del sector-respectivo y sus modificaciones en su caso, oportunamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación. (LPCGPF. Art. 24).
- 11.- Sólo podrán contratar financiamiento con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda. (LGDP. Art. 17).
- 12.- Presentarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus estados financieros y la información adicional para determinar su capacidad de pago y el motivo del gastos que se pretenda financiar con recursos del crédito. (LGDP. Art. 20).
- 13.- Los titulares comunicarán a la Secretaría de Hacienda los movimientos y datos en los financiamientos contratados. (LGDP. Art. 28).
- 14.- Proporcionarán a la Secretaría de Hacienda todo tipo de información para la vigilancia de la aplicación de los recursos obtenidos por financiamiento. (LGDP. Art. 23).
- 15.- Sus fondos y pagos, de así disponerlo el Presidente de la República, podrán ser manejados temporalmente o permanente en forma centralizada por la Tesorería de la Federación. (LPCGPF. Art. 27).
- 16.- Quienes efectúen gasto público federal estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información que les solicite y a permitirle a su personal y al del coordi-

nador de su sector la práctica de visitas para la comprobación de las obligaciones derivadas de esta ley. (LPCGPF. Arts. 6 y 37).

- 17.- Suministrarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto y al coordinador de sector, con la periodicidad que la Secretaría determine, la información presupuestal contable, financiera y de otra índole que requiera. (LPCGPF. Arts. 6 y 41).
- 18.- Llevarán los registros de los financiamientos conforme a lo señalado por la Secretaría de Hacienda. (LGDP. Art. 23).
- 19.- Prestarán facilidades al personal de la Secretaría de Hacienda que acuda a comprobar la debida contra tación, aplicación y manejo de la deuda. (LGDP. - Art. 25.)
- 20.- El monto de las partidas destinadas para satisfacer compromisos derivados de financiamientos será revisado por la Secretaría de Hacienda. (LGDP. - Art. 16).
- 21.- Informarán a la Secretaría de Programación y Presu puesto antes del día último de febrero de cada año el monto y características de su deuda pública flo tante o pasivo circulante al fin del año anterior. (LGDP. Art. 28).
- 22.- Informarán, a petición de cualquiera de las Cáma - ras (diputados o senadores), a través de sus direc tores cuando se discutan leyes o asuntos de su incumbencia. (LOAPF. Art. 23).

Con estos lineamientos enmarcados en la legislación positiva de nuestro país, se pretende estructurar y actualizar el complejo embrollo administrativo que se ha creado en nuestro país. Por esta razón, a partir de estas estructuras jurídicas, políticas y directivas se puede hablar de los mecanismos básicos para la obtención de tantos propósitos de la reforma administrativa en México, que sin duda, representan el esfuerzo materializado por hacer más ágil y dinámica a la burocracia.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO IV.

- (61) Solana Fernando "Los marcos de la Reforma Administrativa"., pp.43-51.
- (62) Cfr. Secretaría de la Presidencia "Actas de la Comisión de Administración Pública"
- (63) Cfr. Porfirio Muñoz Ledo, "Programa Actual de Reforma Administrativa".
- (64) Carrillo Castro Alejandro, " La Reforma Administrativa en México", pp. 64-70.
- (65) Carrillo Castro Alejandro, "La Reforma Administrativa en México", Cómo Reformar la Administración Pública, Leemans A.F. p.208.
- (66) Cfr. Lee, Hahn-Been, "Bureaucratic Models and Administrative Reform", Vol. II. No. 2, 1970-1971, p. 52.
- (67) Cfr. Dror, Yehezkel, "Strategies for Administrative Reform", Vol. II, No. 2, 1970-1971, -- pp. 20-21.
- (68) Cfr. Cohen, Allan R., "The Human Dimensions of Administrative Reform", Vol. II, No. 2, -- 1970-1971, pp.74-75.
- (69) Salinas, Alberto, "La Reforma Administrativa" Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1975,- pp. 20-24.
- (70) Ruiz Massieu J. Francisco, "Nueva Administración - Pública Federal, pp. 105-107.
- (71) Ibid, pp. 107-111.
- (72) Ibid. , p. 111.
- (73) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal- Art. 8.

- (74) Op. cit. Ruíz Massieu J. Francisco, p. 112
- (75) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, "Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento -- Institucional y Sectorial de la Administración Pública Sectorial", pp. 51-56.
- (76) Op. cit. Ruíz Massieu J. Francisco, pp. 114-116.
- (77) Op. cit. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, pp. 54-56.

Siglas
Utilizadas

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	
Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976	LOAPF
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto-- Público Federal.	
Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976	LPCGPF
Ley General de Deuda Pública.	
Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976	LGDP
Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este acuerdo se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de	

la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.

Diario Oficial del 17 de enero de 1977.

(A.D.O.17-I-77)

Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitar periódicas en materia de reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios. Diario Oficial del 16 de abril de 1974.

(A. 16-IV-74)

Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas del sector público-federal.

Diario Oficial del 28 de enero de 1971.

(A. 28-I-71)

Acuerdo por el que el ejecutivo federal - contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos.

Diario Oficial del 3 de enero de 1977.

(A. 3-I-77)

CAPITULO QUINTO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.- A través de todos los periodos vivenciales del hombre, ha existido la preocupación constante de lograr una mejor adaptación del mismo con relación al medio natural que le rodea; por tal motivo, en el transcurso del tiempo, el ser humano ha tenido la necesidad de conjuntar los intereses colectivos o grupales de común acuerdo, instrumentando procesos de organización para el logro de sus propósitos.

2.- Considero que el hombre por su naturaleza racional y por ende, social, siempre ha tendido a integrarse en grupos. Este fenómeno implica que en la actualidad se recurra a dos conceptos fundamentales sin los cuales es ininteligible la anterior afirmación; Cultura y Sociedad; la importancia del aspecto cultural se da en la medida en que ésta le proporciona a la humanidad el conocimiento y las técnicas para su supervivencia; la sociedad está constituida por individuos vinculados entre si, originando grupos interconectados y superpuestos. Por tal motivo han surgido una serie de formaciones sociales reflejadas en instituciones burocratizadas y producto de estas formaciones afluye la administración pública.

3.- Es importante señalar, que dentro de nuestra sociedad todos estamos inmersos en el problema burocrático que vive la administración pública, directa o indirectamente; es posible que la solución a este proble-

ma sea muy compleja, sin embargo sería conveniente que cuando menos los que forman parte directa de esa gran - masa llamada burocracia, actuen de una manera coherente y con conocimiento de causa, en la consecución, canalización y ejecución de los problemas propios que les - están encomendados.

4.- El panorama histórico de la administración - pública en nuestro país, nos indica cómo desde sus inicios se ha tratado de actualizar permanentemente el aparato burocrático de nuestro Estado, pero considero que los esfuerzos realizados por lograr una estabilidad administrativa, han sido lentos con relación a las necesidades de nuestro pueblo, esto ha ocasionado que en la - actualidad tengamos problemas ancestrales dentro del - aparato burocrático.

5.- La modalidad que ha adquirido México en cuanto a la organización administrativa, es principalmente la - centralizada. Esto nos permite reflexionar en torno - al sistema de administración pública que se ha citado; - a la cabeza de la organización burocrática de nuestro - país, se encuentra el Presidente de la República, al - cual se le ha conferido un doble carácter, el de representante Político y el de Administrativo; en cuanto al - carácter administrativo el representante del Estado Mexicano actua en razón de las facultades que le otorgan - las leyes de nuestro país, para realizar la función -

pública, auxiliándose para esta actividad de los Secretarios de Estado, quienes por delegación también se les confiere este doble carácter.

6.- Los organismos descentralizados son instituciones que surgen como entes de apoyo a la organización administrativa; estimo que el fin público debe ser característica esencial de éstos, ya que en realidad muchos de ellos reportan percepciones y éstas deben ser destinadas a este fin, porque de lo contrario pondrían en entre dicho la fundamental esencia pública del Estado.

7.- Entiendo a la Administración Pública como una de las más complejas instituciones sociales que ha creado el ser humano, por esta razón se sienten sus efectos en los más disímolos campos de la vida social, esto hace que en todos los órdenes de la burocracia se instrumenten medidas tendientes a comprender objetivamente este problema, sin embargo es pertinente señalar que en la medida en que los instrumentos sean interpretados y aplicados racionalmente se hará llegar benéficamente su reflejo a todos los medios del orden social, de lo contrario aún cuando sigan creando medidas de esta naturaleza, no harán más que hacer compleja esta actividad, deteniendo e impidiendo el desarrollo social en todos los órdenes del Estado.

8.- Nuestra Constitución establece para el ejercicio de la soberanía al poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno de ellos con la competencia correspondiente, señalando una labor de colaboración y de control recíproco, así como también, la distribución de funciones diferentes. Entendemos a la Administración Pública como el conducto por medio del cual, el poder Ejecutivo obtiene su materialización; ya que su propósito es la satisfacción de los intereses de la colectividad. La función administrativa es la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de los actos materiales que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

9.- La Administración Pública como ente del Estado, exterioriza la voluntad de éste por conducto de las personas físicas que forman e integran la función administrativa; considero que esta función se da propiamente por la burocracia, así también se debe señalar que las personas físicas pueden ir y cuando sin que se afecte la continuidad del órgano administrativo.

10.- En México han sido varios los intentos por adecuar y actualizar el aparato burocrático de los cuales los más recientes han sido, las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 y 1958, sin embargo, no es sino hasta 1965, con la Comisión de Administración Pública, que el gobierno se avoca al estu-

dio y planteamiento sistemático de la reforma administrativa, recibiendo un impulso decidido en el año de 1971 en el que por acuerdo presidencial se fijan las bases jurídicas de la reforma administrativa para el ejecutivo federal, proceso que concluye en una etapa con la promulgación y publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

11.- La Reforma Administrativa debería tener como propósito el instrumentar medidas que tiendan a evitar la dispersión y la duplicación de esfuerzos, así como las acciones parcial o totalmente contradictorias y aún anulatorias entre sí.

12.- El programa de Reforma Administrativa se orienta a hacer de la administración pública un órgano social de renovación constante, tendiente a la institucionalización de un proceso deliberado y sostenido, conducente a anticiparse a los cambios en gestión dentro de la misma y a evitar los problemas que se presenten dentro del marco de la organización pública administrativa. Por tanto, hay que cuidar que se sigan dando cambios al ritmo de las necesidades sociales que los demanden.

13.- La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incerta en su texto reformas importantes en el contexto de la administración pública; estable -

ciendo y transformando dependencias, reasignando fun -
ciones y creando otras más, elaborando acuerdos colectiv
vos, desconcentrando la administración por sectores y -
celebrando convenios de coordinación con los gobiernos-
Estatales.

14.- Dentro del contexto general de reforma administr
trativa, la serie de disposiciones legales que se han -
instrumentado, tienden a responder a los requerimientos
de regulación y control que se deben de dar dentro del-
proceso administrativo, haciendo más ágil el entorno -
burocrático en beneficio de la sociedad de nuestro -
país.

BIBLIOGRAFIA

B I B L I O G R A F I A

- Alberdi, Juan Bautista, "Tratado General de Derecho Administrativo", Argentina, Enc. de la Tribuna - Nacional, s/f. 1887 P.
- Alvarez Gendi, Sabino, "Tratado General de Derecho Administrativo", Barcelona, Ed. Bosh 1963. 3/p.
- Bielsa, Rafael, "Derecho Administrativo, Fiscal y Constitucional", Buenos Aires, Ed. Depalma, 1962 - 669 P.
- Bielsa, Rafael, "La Función Pública, Caracteres Jurídicos y Políticos", Buenos Aires, Ed. Depalma, - 1960, 249 P.
- Bonnefous, Eduard, "La Reforma Administrativa", Secretaría General Técnica de la Presidencia de Gobierno, Madrid, España 1966.
- Coe, John, "Cómo mejorar la Administración Pública en México", Revista Economía, Escuela Nacional de Economía. Vol. X Núm. 1, 1947, P. 34-40.
- Carranza Arce, Manuel Antonio, "Sistema y Planificación de la Administración Pública", México, D.F., - Universidad Nacional Autónoma de México, 1957, 118 P.
- Carranza Arce, Manuel Antonio, "Sistema y Planificación de la Administración Pública", U.N.A.M., México 1957.
- Carrillo Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa en México", Instituto de Administración Pública, México 1976.
- Comisión de Administración Pública, Venezuela, "23 Preguntas Sobre la Reforma Administrativa", Caracas, 1963.

- Chinoy, Ely, "La Sociedad", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, "Mexicano ésta es tu Constitución", XLVII Legislatura, - México, 1975.
- Córdova, Arnaldo, "La Formación del Poder Político en México", Serie Popular Era, México 1972.
- Diamock, Marshall E. y Gladys O. Dimock, "Administración Pública", Ed. Hispanoamericana, México - 1967.
- Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México 1973.
- García Valencia, Antonio y Merino, María del Carmen, - "Relaciones Públicas y Reforma de la Administración", México, D.F., Ed. Porrúa 1961, S/P.
- González Pérez, Jesús, "Administración Pública y Libertad", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México 1971.
- González Cosío, Arturo, "El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, - Ed. Porrúa, S.A., México 1976.
- Gordillo, Agustín A., "Empresas de Estado", Editorial Macchi, Buenos Aires, 1966.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Estudios de Derecho Público Contemporáneo", Ed. F.C.E. y U.N.A.M., México 1972.
- Jiménez Castro, Wilburg, "La Administración Pública y el Desarrollo Económico, en Administración Pública y Desarrollo, México, U.N.A.M., F.C.P. y S. Serie Estudios Núm. 14, 1970, (364 P.P. - 271-314).

- Jiménez Castro, Wilburg, "Metodología para el Macro y Micro Análisis Administrativo del Sector Público", San José, Costa Rica, Esapac, 1964, 45 P.
- Leemans, A.F., "Como Reformar la Administración Pública" Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1976.
- López Rosado, Felipe, "Introducción a la Sociología", - Ed. Porrúa, S.A., México 1964.
- Martínez Cabañas, Gustavo, "Bases para una Reforma Administrativa", Revista de Comercio Exterior, - Noviembre 1966, México.
- Pérez Díaz, "Estructura Social del Campo y Exodo Rural" México, D.F., Ed. Tecno, S.A., 1970, S/P.
- Pérez de León, Enrique, "Notas de Derecho Constitucional Administrativo", Ed. de Periodicos, México 1975.
- Presidencia de la República, "Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal", - Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1977.
- Riggs, Fred W. "La Reforma Administrativa", en Administración Pública y Desarrollo. México, U.N.A.M. F.C.P. y S. Serie estudios Núm. 14, 1970, 364-pp. 63-92.
- Rodil Urrego, Francisco y Mendoza Trejo Francisco, "Lecturas sobre Organización", Ed. Trillas, México 1974.
- Ruiz Massieu, José Francisco y Lozano Hernández Wilfrido, "Nueva Administración Pública Federal", - Ed. Tecnos, S.A., México 1978.
- Salinas, Alberto, "La Reforma Administrativa", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1975.

Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Pública, México, Ley para el Control de Secretarías y Departamentos de Estado, México, D.F., Ed. Limusa, 1961, S/P.

Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", México, D.F., Ed. Porrúa Hnos., 1965. 1174 p.

Secretaría de la Presidencia "Coordinación Administrativa", Colección Semanario No. 6, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1977

Secretaría de la Presidencia "Avances en la Desconcentración Administrativa Federal", Boletín de Estudios Administrativos No. 6, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1976.

Secretaría de la Presidencial, "Manual de Organización del Gobierno Federal", Dirección General de Estudios Administrativos, México 1976.

Secretaría de la Presidencia, "Actas de la Comisión de Administración Pública", México 1965.

Solana, Fernando, "Los Marcos de la Reforma Administrativa", Revista de Administración Pública, No. 22. México, D.F.

Secretaría de la Presidencia, "Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público", Comisión de Administración Pública, México 1970.

Saravia, Enrique J., "La Teoría General de la Administración Pública y la Reforma Administrativa", Argentina, s/p.

Merton, Robert K., "Teoría y Estructura Social", Edit.-Fondo de Cultura Económica, México 1970.

Siglas
Utilizadas

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976	LOAPF
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto - Público Federal. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976	LPCGPF
Ley General de Deuda Pública. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976	LGDP
Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este acuerdo se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. Diario Oficial del 17 de enero de 1977.	(A.D.O.17-I-77)
Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas en materia de reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios. Diario Oficial del 16 de abril de 1974.	(A. 16-IV-74)
Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las <u>Re</u> formas Administrativas del sector público-federal. Diario Oficial del 28 de enero de 1971.	(A. 28-I-71)
Acuerdo por el que el ejecutivo federal - contará con la Unidad de Coordinación <u>Gene</u> ral de Estudios Administrativos. Diario Oficial del 3 de enero de 1977.	(A. 3-I-77)