UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"A C A T L A N"

"LA EVOLUCION DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALFONSO CASTAÑEDA TRUJILLO

MEXICO, D F. 1982

"Dad a un hombre todas las dotes del espíritu, dadle todas las del carácter, haced que todo lo haya visto, que todo lo haya aprendido y retenido, que haya trabajado durante treinta años de vida, que sea en conjunto un literato, un crítico, un moralista, que tenga la experiencia de un viejo y la infalible memoria de un niño, y tal vez con todo esto formaréis un Abogado completo".

CIATURI

DEDICATORIAS

A Mis Padres.

Lic. ALFONSO CASTAÑEDA SALGADO.
Profra. MERCEDES TRUJILLO REYNA.

Como un testimonio de gratitud,
respeto y eterno agradecimiento,
porque de ellos he aprendido
el valor que tiene en la vida
la libre elección de un camino,
de una meta, de una idea y
de una bandera.

Pretendiendo ser digno hijo.

A mis hermanas.

NORMA,
VERONICA y
LORENA.

Porque nunca defrauden
el apoyo que nos han brindado
nuestros padres, en la
fijación de nuestras metas.

Como ejemplo de hermano mayor.

A mis (futuros) Hijos.

Porque confío que el
ejemplo de sus abuelos
les permita hacer lo propio
cuando llegue su momento.

A la Srita.

Lic. ELEDUVINA PEÑALOZA CARLOS.

Con amor.

A todos mis Familiares.

Con sincero afecto.

A
los integrantes de la
Generación de Licenciados en Derecho
1979-1982 "José Vasconcelos".

De la cual tuve el honor
de ser Presidente.

Con gran afecto.

A Todos mis Alumnos de
Derecho Administrativo y
Derecho Internacional.

Al Doctor en Derecho.

Sr. ALEJANDRO CARRILLO CASTRO.

Coordinador General de
Estudios Administrativos
de la Presidencia de la República.

En reconocimiento a
su gran capacidad intelectual.

Al

Lic. JAIME BELTRAN AGUILAR.

Destacado profesionista.

Como un homenaje a
su gran calidad humana.

A Todos Mis Profesores,
pero especialmente a:

Lic. OSCAR I. DE LASSE AVELLANA.
Lic. CARLOS ORONOZ SANTANA.
Lic. JORGE CALDERA ARROYO.
Lic. FERNANDO HERNANDEZ PIÑA.
Lic. MARCIAL PEREZ Y PEREZ.
Lic. EMIR SANCHEZ ZURITA.
Lic. HELI OLIVARES HERNANDEZ.

Con admiración y respeto.

Al
Lic. JOSE ANTONIO SIXTOS ORTEGA.

Con estimación y
en agradecimiento
por su valiosa orientación.

A todos quienes
han emprendido el
noble y áspero ejercicio
de pedir justicia.

A todos los servidores
públicos que, con su
esfuerzo, están haciendo
posibles los cambios
que reclama México.

A la
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Escuela Nacional de
Estudios Profesionales
Acatlán

Porque me ha brindado la oportunidad
de ser Abogado.

Plantel que recordaré con cariño.

A México.
Con la confianza de servir
con lealdad y patriotismo
a mi Patria y a sus instituciones.

Al

HONORABLE JURADO

Con todo respeto.

PROLOGO

PROLOGO

"LA EVOLUCION DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO", es un tema de investigación que por la denominación misma, se considera altamente significativo y cuyo autor es Alfonso Castañeda Trujillo.

El expositor, hace un estudio exhaustivo en relación a la Reforma Administrativa y paso a paso, concluye el referido tema en el que se buscan motivos para el perfeccionamiento de la Administración del Estado, que todos deseamos y que la realidad va exigiendo.

En el campo doctrinario, presenta México un numeroso grupo de maestros consagrados, cuyas obras han logrado una merecida difusión en todos los paises de nuestro continente. Alfonso Castañeda Trujillo, pertenece a una nueva generación de jovenes estudiosos que han surgido en México, que continuando la enseñanza de aquellos y compartiendo su postura ideológica, busca un mayor contacto en los conflictos sociales, económicos y políticos que resultan inherentes al modélo de desarrollo que en la actualidad reclama nuestro país.

Alfonso, es un joven profesionista que siempre ha sostenido una renovada disposición para aprender, defiende las opiniones personales y escucha con atención las ajenas; se trata de un profesionista equilibrado en virtud de que es interiormente real y cabalmente libre, es decir, que siempre ha existido congruencia entre su manera de pensar y de vivir.

Ahora bien, cuando el hombre goza de esa integridad, podrá producir obras de calidad, sean cosas, servicios, obras de arte, ideas, etc., ya que solo resultarán valiosas, en la medida en que al producirlas, se ponga en ellas inteligencia, perseverancia, voluntad y esfuerzo...

LIC. ALFONSO CASTAÑEDA SALGADO.

INTRODUCCION

INTRODUCCION.

Los hombres siempre han tenido necesidad de organizarse a efecto de coordinar sus esfuerzos - para lograr, de manera más efectiva, sus objeti - vos tanto individuales como de grupo. Uno de los grados más complejos de organización social es el Estado, que es la forma que han adoptado en la actualidad la mayor parte de los grupos humanos y a través de la cual procurarán la satisfacción de sus principales necesidades.

Ahora bien, todo Estado requiere contar con mecanismos adecuados que le permitan, resolver, - en lo interno, los conflictos entre sus partes -- componentes y, en lo externo, adaptarse a las contingencias del medio ambiente, las cuales están,- en constante transformación.

Los mecanismos de dirección política se encuentran diferenciados, para lograr un equilibrio entre las principales funciones de gobierno. Así, se muestran exprofesamente determinadas las funciones legislativas, las ejecutivas, las administrativas y las judiciales.

Las acciones encomendadas al órgano ejecuti

vo, son las que permiten traducir en hechos, los objetivos establecidos en las leyes y planes gubernamentales. Pero, considerando que la sociedad a la cual sirve está en constante crecimiento y transformación, muchas de las respuestas que el aparato administrativo otorgaba adecuadamente hace apenas unos cuantos años a problemas diversos, resultan ya insuficientes frente al aumento y complejidad de las demandas que le plantea actualmente su población.

Por ello, adecuar los instrumentos de administración al crecimiento de las demandas de la población, se vuelve no sólo un problema especulativo, sino de verdadera ingencia, ya que el Estado debe siempre procurar estar en condiciones de cumplir, eficaz y honestamente, las responsabilidades que justifican y explican su existencia social.

Adecuar los medios de ejecución a los objetivos y metas con los que está comprometido un gobierno, es lo que establece la diferencia entre que dichos postulados permanezcan tan sólo como utopías inalcanzables o que se traduzcan efectivamente en respuestas a las necesidades de la comunidad nacional.

Con este marco general de referencia, emprenderé el estudio de la "Evolución de la Capacidad Administrativa del Estado Mexicano", concebida como uno de los medios indispensables para alcanzar los objetivos de justicia social que México se ha propuesto para llegar a ser un país más próspero en todos los ámbitos de la convivencia humana.

En nuestros días, la administración se encuentra configurada por una gran diversidad de actos e instituciones cuyo desarrollo se torna cada vez más complejo; complejidad determinada en función de las necesidades que la Administración Pública está llamada a satisfacer.

El análisis de estos aspectos, es lo que pretendo realizar en la presente obra. Sin embargo, compendiar en un trabajo como éste, el análisis de muchos años de esfuerzo, realizado por muchos y muy distinguidos hombres, no es, por mucho, una tarea facil, es un gran reto que honrada y orgullosamente tomo, en virtud de lo apasionante que resulta el tema de la Reforma Administrativa, y porque ello implica, por un lado, adentrarme al conocimiento de la realidad administrativa que vive nuestro país, y por otro lado, significa también, interpretar -a grosso modo-, las ideas, opiniones y críticas, aportadas a través de las plumas de los más célebres y connotados estudiosos de la ciencia administrativa.

No desconociendo lo escabroso y complejo del tema que me propongo desarrollar y, por la extensión que merecería el estudio integral del mismo, trataré de suplir, ese gran acopio de conocimientos y de madurez intelectual que requeriría un completo y correcto estudio de éste; con el deseo sincero de hacer un análisis de la Evolución que ha presentado el aparato administrativo gubernamental, así como la exposición del Actual Programa de Reforma Administrativa.

El estudio de la Evolución de la Capacidad Administrativa del Estado Mexicano, se basa en

tres objetivos generales, que son:

I.- Hacer notar la preocupación del Estado para lograr la satisfacción de las necesidades del pueblo, a través del implemento de una serie de instrumentos, mecanismos y planes que integran la llamada Reforma Administrativa.

II.- Hacer resaltar que la Administración Pública debe atender a la dinámica social y variar deacuerdo a las mismas exigencias sociales.

III.- Demostrar que la Reforma Administrativa es una acción permanente, continua y participativa.

Quiza muchos sean los errores que tiene éste trabajo y muchas también, las lagunas que faltarán por llenar; pero, sirva de escudo la preocupación que tendré siempre por apegarme en lo mayor posible a la verdad y la predisposición a aceptar todas las indicaciones que se le hicieren ya que de ninguna manera me atribuyo el derecho de imponer soluciones de propia autoridad.

Por último, es prudente reiterar que la inquietud de abordar el citado tema, surgió -prácticamente-, en un aula universitaria, bajo las doctas enseñanzas de mis profesores de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que:

> "Nunca habrá de ponderarse lo suficiente el gran servicio que prestan a su país quienes se dedican a esclarecer el origen, la secuela y el sentido de sus instituciones jurídicas sobresalientes".

INDICE GENERAL

INDICE GENERAL

CAPITULO III
LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

CAPITULO IV
LA REFORMA ADMINISTRATIVA

CAPITULO V
EL ACTUAL PROGRAMA DE REFORMA

CAPITULO VI
LAS BASES DE LA REFORMA

CAPITULO I

EL ESTADO MEXICANO

Contenido:

"Entendamos a la Reforma Administrativa, como un mecanismo moderador de la Administración Pública, enaras de las necesidades colectivas a que ésta se encuentra llamada a satisfacer. No es sino un medio de consecución de fines"

ALFONSO CASTAÑEDA TRUJILLO.

1).- ASPECTO GENERAL.

Al emprender el análisis del Estado mexicano, considero indispensable, estudiar en principio, el concepto propio de éste, y así se observa que el Estado es concebido de maneras muy variadas, atendiendo a diversos criterios, tales como el análisis de sus elementos componentes fundamentales; de los fines y funciones que debe tener; de los diferentes puntos de vista con que se enfoque: Teoría del Estado, Ciencia Administrativa, Sociología, Economía, etc.

Con un propósito esencialmente informatorio y como resultado de la investigación realizada, ofrezco algunas de las muchas definiciones que existen sobre el Estado, para derivar de ellas los aspectos comunes y los elementos que lo componen, según los criterios más connotados y frecuentes.

"Estado es la persona política organizada de la Nación". (1).

---

(1).- BLUNTSCHLI JOHANN, KASPAR. "Die Lehre vom Modernem Staat". (S/Refer. Bibliográfica), citado por Antonio Fonseca Pimentel. "Apuntes para la -

"El Estado resulta ser la personificación de la Nación". (2).

"Estado es una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros una potestad superior de acción, de mando y de coerción". (3).

"El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y, formada por hombres asentados en un territorio". (4).

"El Estado es un conjunto de medios destinados a limitar los conflictos entre grupos sociales, a arbitrarlos y superarlos, de manera que se realice la integración de los diferentes grupos de la comunidad nacional, y con ella se obtenga el interés general, el bien común". (5).

"El Estado es la manera de ser o estar ---

Cátedra de Teoría del Estado y Administración Pública". (San José, Costa Rica; ESAPAC). 1964. Folleto a polígrafo. Pág. 27.

(2).- CARRE DE MALBERG, RAIMOND. "Teoría General del Estado". (México, D.F.; Fondo de Cultura Económica). 1948. Pág. 28.

(3).- CARRE DE MALBERG, RAIMOND. Op. Cit. Pág. 26.

(4).- CARRE DE MALBERG, RAIMOND. Ibidem. Pág. 135.

(5).- DUVERGER, MAURICE. "La Influencia de las Fuerzas Políticas en la Administración Pública, en los Países en Proceso de Desarrollo". (San José, Costa Rica; Colegio de Abogados de Costa Rica). 1965. Págs. 126 y 127.

constituida políticamente una comunidad humana". (6).

"El Estado es la unidad de asociación de hombres en un territorio". (7).

"El Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio".(8).

"Estado es una sociedad jerarquizada en vista del bien público". (9).

"El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un órden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público...de sus componentes". (10).

"El Estado es, ante todo y en el fondo, una comunidad que radica en el instinto social del hombre y que se caracteriza por su finalidad social". (11).

"El Estado... es la comunidad de un pueblo

---

(6).- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. "Teoría del Estado". (México, D.F.; Editorial Porrúa, S.A.). 1981. Pág. 116.

(7).- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Op. Cit. Pág. 188.

(8).- JELLINEK, JORGE. "Teoría General del Estado". (S/Refer. Bibliográfica). Citado por Francisco Porrúa Pérez. Ibidem. Pág . 189.

(9).- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Ibidem. Pág. 275.

(10).- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Ibidem. Pág. 190.

(11).- MESSNER, JOHANNES. "Etica social, política y eco-

asentado sobre un determinado territorio, dotada del más alto poder de dominio, para la fundamentación completa de su bienestar general". (12).

"El Estado es un medio al servicio de los individuos, ... no es más que una máquina situada dentro de la Nación, para servir a ésta".(13).

"Debe denominarse Estado, una función política institucional, en el caso de que, y en cuanto que, su poder de administración aspire con -- exito al monopolio del poder físico legitimo, para la realización de las ordenes de una unidad - de jurisdicción". (14).

"El Estado es la voluntad divina, en el -- sentido de que es el espíritu presente en la tierra, que se despliega para convertirse en la forma y organización real del mundo". (15).

"El Estado es una comunidad ética teleológica que encuentra su razón de ser, en su fín, -

---

nómica a la luz del Derecho Natural". (Madrid, España; Ediciones Rialp, S.A.). 1967. - Pág. 811.

(12).- MESSNER, JOHANNES. Op. Cit. Págs. 813 y 814.

(13).- RECASENS SICHES, LUIS. "Sociología". (México, D.F. Editorial Porrúa, S.A.). 1977. Pág . 502.

(14).- WEBER, MAX. "Wirtschaft und Gesellschaft". (S/Refer. Bibliográfica). Citado por Wilburg Jiménez Castro. "Administración Pública para el desarrollo integral". 'Obra # 1'. (México, D.F.; Fondo de Cultura Económica). 1975. Pág . 150.

(15).- HEGEL. "Filosofía del Derecho". (S/Refer. Bibliográfica). Citado por Wilburg Jiménez Castro. Op. Cit. 'Obra # 1'. Pág. 150.

el bien común...". (16).

Un análisis de las definiciones y conceptos anteriormente transcritos, permite concluir que algunos de ellos por ser incompletos o ambiguos, inducen a confusión en cuanto a lo que es verdaderamente el Estado. Y los problemas que se derivan en la práctica del uso indiscriminado que se hace de la palabra "Estado", se hacen patentes, más todavía, con las definiciones que a continuación señalo:

"El Estado es sólo aquella parte del cuerpo político a la que concierne específicamente el mantenimiento de la ley, la promoción del bienestar común y el orden público y la administración de los asuntos públicos. El Estado es la parte que se especializa en los intereses del todo". (17).

"El Estado sólo es una agencia autorizada para usar poder y coerción y, formada por expertos y especialistas en orden y bienestar público, un instrumento al servicio del hombre...". (18).

"El Estado es únicamente esa parte del

---

(16).- SANCHEZ AGESTA, LUIS. "Los Orígenes de la Teoría del Estado en el Pensamiento del Siglo XVI". (Madrid, España; Instituto de Estudios Políticos). Revista de Estudios Políticos. Número 98. Marzo-Abril de 1958. Pág. 91.

(17).- MARITAIN, JACQUES. "Man and the State". (Londres, Inglaterra; Hollis and Carter). 1954. Págs. 10 y 11. Citado por Wilburg Jiménez Castro. Op. Cit. 'Obra # 1'. Pág. 149.

(18).- MARITAIN, JACQUES. Op. Cit. Pág. 149.

cuerpo político cuya función específica consiste en mantener la ley, en promover la prosperidad común y el orden público y en administrar los negocios públicos... No es un Hombre o un grupo de hombres; es un conjunto de instituciones que se combinan para formar una máquina reguladora que ocupe la cumbre de la sociedad". (19).

Estas definiciones parecen estar referidas a uno de los órganos del Estado, el Ejecutivo; generando una cierta confusión de conceptos. Esta ambigüedad de ideas, la expone Hans Kelsen, al señalar que el Estado "...significa el conjunto de todos sus órganos; pero, por otro lado, se aplica la misma expresión solamente para determinados órganos (por ejemplo, sólo para designar al llamado Gobierno -Ejecutivo-)". (20).

Sobre éste particular, comparto la opinión de Kelsen, cuando señala que debido a la multiplicidad de sentidos de la palabra "Estado", lo verdaderamente relevante, es más bien establecer "...aquel concepto de Estado, en torno al cual giran todos o algunos, los más importantes de aquellos problemas, es decir, el concepto de Estado que presupone la doctrina del Poder, del Territorio, del Pueblo, de la Constitución, de las formas, de los órganos,....etc.". (21).

---

(19).- BARS, HENRI. "La Politica según Maritain". (Barcelona, España; Editorial Nova Terra). 1966. Pág. 45.

(20).- KELSEN, HANS. "Teoría General del Estado". (México, D.F.; Editora Nacional, S.A.). Traducido del alemán por Luis Legáz Lacambra. 1979. Pág. 5.

(21).- KELSEN, HANS. Op. Cit. Pág. 6.

El mismo Kelsen, concluye afirmando que no puede haber un "...único concepto de Estado sino varios, los cuales, sin embargo, hallanse intimamente enlazados entre unos con otros". (22).

Como señalé al iniciar el análisis del término "Estado", la infinidad de acepciones que de él se tienen: "...origina un serio problema en cuanto a la doctrina del mismo, toda vez que según sea la connotación que se le dé a dicho término, es posible desarrollar una teoría sociológica, fiscal, ética, filosófica, biológica o jurídica del Estado". (23).

Acepto como real la limitación que existe para definir al Estado; sin embargo, por el propósito que persigo en el presente trabajo, considero necesario, determinar los elementos componentes, que en un momento dado, guíen las bases de la concepción del Estado. La descripción más clara que se dá con esta idea es aquella que señala que:

"El Estado es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la Nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder -

---

(22).- KELSEN, HANS. Op. Cit . Pág. 6.

(23).- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. "Introducción y Teoría Fundamental del Derecho y del Estado, Teoría del Estado". (México, D.F.; Ediciones Botas.). 1947. Tomo II. Pág. 528.

superior, originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad para ejercer la Soberanía Nacional y para hacer que prevalezca el interes general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales." (24).

En éste último orden de ideas, se pronuncia Porrúa Pérez cuando dice que "El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica y, es en este sentido, también, una corporación ordenada jurídicamente." (25).

Como resultado del análisis efectuado, es posible decir que los elementos fundamentales del Estado, son: el Pueblo, el Territorio y el Poder; y a pesar de que algunos tratadistas consideran también como elementos del Estado a la Soberanía y a los Fines; mi opinión, fundada en el criterio de Jiménez Castro, es en el sentido de señalar que la Soberanía más bien es un atributo del Poder y los Fines son los propósitos del mismo Estado, más que factores componentes de éste.

El primer elemento indispensable para que exista el Estado es el elemento humano, el pueblo, que puede definirse como aquel conjunto de personas cuya agrupación se lleva a cabo median-

---

(24).- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Op. Cit. 'Obra # 1'. Págs. 151 y 152.

(25).- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Op. Cit. Pág. 189.

te la organización jurídica del Estado; o bien, como señala Seara Vázquez "Población será el conjunto de individuos sometidos a la autoridad fundamental del Estado". (26).

Analizando la definición de población propuesta por F. Senior ("Conjunto de habitantes que componen determinado grupo humano") (27), es posible entender las consideraciones que sobre ella establece Recasens Siches, cuando señala que la población es un conglomerado humano heterogéneo, ya que el vinculo de unión de un pueblo con el Estado, no se determina ni por la lengua, ni por la raza (o sangre), y menos aún por la configuración geográfica del Estado. Esto en cierto modo rompe con las tendencias sociológicas modernas que consideran a estos elementos como constitutivos de la población de un Estado.

Por su parte, el propio Recasens Siches, considera como factores fundamentales de la población; a la conciencia de un pasado común, a la solidaridad en el presente y a la integración en el futuro de sus componentes; opinión que no comparto en su totalidad, porque si bien es cierto que un Estado implica solidaridad e integración, no considero que sean esos factores determinantes para la configuración de la población de un Estado.

---

(26).- SEARA VAZQUEZ, MODESTO. "El Derecho Internacional Público". (México, D.F.; Editorial Pormaca, S.A.). 1964. Pág. 13.

(27).- F. SENIOR, ALBERTO. "Compendio de un Curso de Sociología". (México, D.F.; Editorial Francisco Méndez Oteo). 1961. Pág. 212.

El segundo elemento del Estado es el Territorio, que en opinión de Wilburg Jiménez C., no es, sino la "...delimitación del ámbito del ejercicio del poder del Estado". (28).

Con el mismo criterio se pronuncia Seara - Vázquez cuando define al territorio como: "el ámbito espacial de ejercicio de las competencias - estatales". (29). Y en este mismo orden de ideas, Marco Antonio Díaz de Leon, señala que el "territorio es la esfera en que se desenvuelve el dominio público". (30).

Lamento no compartir las ideas transcritas en las anteriores definiciones; ya que considero que el ejercicio del poder estatal no se circunscribe sólo al espacio territorial que ocupe el - mismo Estado; en virtud que esto negaría la existencia del Derecho Internacional. Más bien considero que el territorio es únicamente el lugar en donde se asienta la población, pero sin limitar- el poder del Estado a éste marco geográfico a -- que se hace referencia.

El tercer elemento del Estado es el Poder, definido por Fernández de Leon, como "...aquella facultad del Estado inherente a la Soberanía de que es titular, para establecer e imponer coactivamente a través de los órganos pertinentes de -

---

(28).- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Op. Cit. 'Obra # 1'. Pág. 152.

(29).- SEARA VAZQUEZ, MODESTO. Op. Cit. Pág. 15.

(30).- DIAZ DE LEON, MARCO ANTONIO. Profesor de la ENEP - Acatlán de la UNAM, de quien fuí alumno en la Cátedra de Teoría General del Estado. (1980).

autoridad, las normas reguladoras del orden jurídico, político y social,...hasta donde se extiende su jurisdicción soberana". (31).

Ahora bien, el Poder del Estado -facultad o potestad de imponer coactivamente las normas-, de ninguna manera es indefinido, ilimitado o irrestricto; se trata, de un ejercicio encauzado por las bases de la Constitución y demás leyes, que marcarán la pauta a seguir para quienes tienen a su cargo el ejercicio de ese poder.

Señalé con anterioridad que algunos estudiosos de la Teoría del Estado, consideran a la Soberanía como otro elemento fundamental del Estado, independiente de los tres que me he permitido tratar, y en ese sentido, escribe Alfredo Pérez Montaño, cuando al definir al Estado, menciona: "Entendemos por Estado, aquella organización política, jurídica y social, integrada por una población, establecida sobre un territorio, dirigida por un gobierno, dotada de una soberanía, con fines comunes y regulada por normas jurídicas propias". (32).

A pesar de que la anterior definición posee una claridad extraordinaria y un valor descriptivo muy loable; pienso que, ni la Soberanía ni los fines comunes, ni la existencia de normas

(31).- FERNANDEZ DE LEON, GONZALO. "Diccionario Jurídico" (Buenos Aires, Argentina; Editado por Victor P. de Zavalia). 1945. Pág. 260.

(32).- PEREZ MONTANO, ALFREDO. Profesor de la ENEP Acatlán de la UNAM, de quien fuí alumno en la Cátedra de Derecho Constitucional. (1980).

jurídicas propias, son elementos fundamentales del Estado, ya que pueden ser tratados; la Soberanía como un atributo del Poder; los fines comunes como un postulado y propósito del Estado; y, la existencia de normas jurídicas propias como una necesidad impostergable e ineludible de un conglomerado humano. En este orden de ideas, me adhiero a la opinión de Oscar Georg y de Wilburg Jiménez cuando aluden a ellos simplemente como "condiciones existenciales del Estado". (33).

Hecha la reflexión general del Estado, abordaré el caso especial de nuestro Estado Mexicano.

El Estado Mexicano, al ejercer su Soberanía, se establece como un Estado independiente respecto a otros, de ahí que pueda determinar libremente su estructura interna, su autodeterminación en cuanto a su forma de Estado e incluso su orden jurídico.

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la forma de gobierno del Estado Mexicano es de una República Representativa, Democrática y Federal, que se integra por Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interno, pero se encuentran unidos en una Federación.

Se habla de una República cuando se hace mención al sistema de gobierno en el cual la soberanía reside en el pueblo que ejerce el poder por medio de representantes de su libre elección.

(33).- GEORG FISCHBASCH, OSCAR. "Teoría General del Estado". (Barcelona, España; Editorial Labor, S.A). 1949. Pág. 118.

Esta consagración la hace la propia Constitución Federal en su Artículo 39, cuando textualmente - reza: "La Soberanía nacional reside esencial y - originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio- de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

En los términos de la propia Constitución, la forma de gobierno del Estado Mexicano es representativa. Jorge Jellinek define a la representación como: "...la relación de una persona - con otra ó varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte - que jurídicamente aparecen como una sola persona". (34).

La función de la representatividad en nuestro sistema de gobierno es muy clara, permite -- que todas las tendencias ideológicas, políticas- y sociales que existan en la población total, se hagan patentes en un momento determinado por medio de esa representación. Esto lo explica Stuart Mill al señalar que: "El significado del gobierno representativo consiste en que todo el pueblo o una gran parte del mismo, ejerza por medio de-

(34).- JELLINEK, JORGE. "Teoría General del Estado". Traducción de Fernando de los Rios. (Editado en Argentina). 1943. Pág. 463. Citado por Porfirio Marquet Guerrero. "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano". (México, D.F.;- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM). 1975. Págs. 72 y 73.

los representantes electos por dicho pueblo, el Poder Supremo el que, según todas las Constitu-- ciones políticas, en alguien debe residir".(35).

Otra caracteristica que consagra el mismo- Artículo 40 de la propia Constitución es la Democracia a la cual se refiere Dabin, en los términos siguientes: "... tomando como base el número de gobernantes, puede distinguirse entre el go-- bierno de uno, denominado Monarquía; el gobierno de varios, denominado Aristocracia; y, el gobierno de muchos, denominado Democracia". (36).

Por Democracia se entiende "El régimen en el cual, el gobierno del Estado es ejercido por la masa de individuos ciudadanos, miembros del - Estado sea cual fuere la forma en que ellos se encuentren agrupados, individual o corporativa-- mente". (37).

Por otro lado, conviene diferenciar entre- lo que es la Democracia Directa y la Indirecta;- la Democracia directa es aquella en la que la voluntad estatal es directamente creada por resolución mayoritaria de los ciudadanos reunidos; con la particularidad de que este sistema solo puede adoptarse en comunidades pequeñas; sin embargo,-

---

(35).- STUART MILL, JOHN. "Consideraciones sobre el Go-- bierno Representativo". Traducción de Antonio Guzmán Balboa. (México,D.F.). 1966. Pág. 81. Citado por Porfirio Marquet Guerrero. Op. Cit. Pág. 79.

(36).- DABIN, JEAN. "Doctrina General del Estado". Tra-- ducción de Hector González Uribe y Jesus Toral Moreno. (México,D.F.). 1946. Pág. 193.

(37).- MARQUET GUERRERO, PORFIRIO. Op. Cit. Pág. 69.

como resultado de la demografía de las comunidades modernas y la complejidad de estructuras institucionales, nacen las Democracias indirectas o representativas, cuestión que señala Kelsen, de la forma siguiente: "... el traspaso de funciones y poderes del pueblo a ciertos órganos, va siempre disimulado en la ideología democrática por el principio de la representación". (38).

Esta diferencia la expone de manera clara Hauriou cuando señala que: "... en un sentido general, democracia directa valdría tanto como democracia en la cual todas las medidas gubernamentales se decidieran por la asamblea plenaria del pueblo, y democracia indirecta sería, por lo contrario, una democracia en la que todas las medidas gubernamentales se decidieran por la representación del pueblo". (39).

Ahora bien, es conveniente también, precisar que esta división no es rotunda, no se trata de una diferenciación tajante de sistemas; y en este sentido se pronuncia Porfirio Marquet G. al aducir que: "... no ha existido jamas Estado democrático donde todas las medidas gubernamentales se decidiesen por la asamblea plenaria del pueblo. La distinción, si ha de ofrecer algún interes, ha de plantearse en relación con la ley y

---

(38).- KELSEN, HANS. Op. Cit. Pág. 435.

(39).- HAURIOU, MAURICE. "Principios de Derecho Público y Constitucional". Traducido por Carlos Ruíz del Castillo. (Madrid, España), 1927. Pág. 221.

con el Poder Legislativo. En las democracias antiguas, la asamblea del pueblo votaba directamente las leyes..., ésto es lo que se llama democracia directa. En las democracias modernas, las leyes son más bien obra de las asambleas representativas". (40).

En este mismo orden de ideas se aprecia -- que: "... en las democracias modernas, como acontecía ya en las antiguas, las decisiones ejecutivas y judiciales se confían casi sin excepción a magistrados o a representantes; y desde este punto de vista, todas son democracias representativas". (41).

Pero, además de la democracia (que en mi - opinión es el mejor sistema de gobierno; ya que, el pueblo es el centro y el origen de todos los poderes y la democracia es la forma mediante la cual ellos actuan para garantizar la igualdad -- esencial de oportunidades, de derechos y la exigencia de las responsabilidades individuales y - colectivas), el Estado Mexicano tiene la caracteristica de ser federal.

El federalismo es uno de los factores más importantes en nuestro sistema de gobierno, es - uno de los pilares de todo el orden jurídico, -- "... es parte esencial de nuestro sistema y constituye una idea-fuerza que se identifica con el- principio de libertad". (42).

---

(40).- MARQUET GUERRERO, PORFIRIO. Op. Cit. Pág. 71.

(41).- HAURIOU, MAURICE. Op. Cit. Págs. 221 y 222.

(42).- CAMARGO, PEDRO PABLO; CARPIZO, JORGE; FRONDIZI,-- SILVIO; CLIFFORD GRANT, JAMES ALLAN; HERRAR-

La federación se entiende como aquella ".. unión permanente, basada en libre convención, y al servicio del fín común de la autoconservación de todos los miembros, mediante el cual cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fín común". (43).

Ahora bien, resulta conveniente hacer mención la peculiaridad de que en el federalismo opera la descentralización política, cuestión que se pone de manifiesto mediante el reparto de competencias entre autoridades federales y locales.

Esta relación Federalismo - Descentralización, ha sido abordada de una manera exhaustiva por Alfonso Muñóz de Cote, quien en los términos siguientes expresa:

"Federalismo y Descentralización son conceptos que abarcan los ámbitos político y administrativo del Estado Mexicano y se presentan como categorías inseparables en base a la necesidad de fortalecer al país en la unidad, propiciando con ello, la justicia social como condición permanente a la que aspira un Estado de Derecho en México".

"También el Federalismo y la Descentraliza

TE, ALBERTO; ROCHE, HUMBERTO LA; MAC WHINNEY EDWUARD; PINTO, LIUZ FERREIRA. "Los Sistemas Federales en el Continente Americano". (México.D.F.; Fondo de Cultura Económica). 1972. - Pág. 466.

(43).- SCHIMITT. "Teoría de la Constitución". Traducción de Francisco Ayala. (Madrid, España). 1934. - Pág. 421.

ción se conciben como dos instituciones públicas que surgen y dependen del sistema socio económico, conformado por el devenir histórico y enriquecido por doctrinas que conllevan a la definición ideológica que observa en la actualidad el poder social".

"La Descentralización en su manifestación política es el Federalismo". (44).

Por otro lado, el maestro Jorge Carpizo elabora un análisis de las caracteristicas distintivas del Estado Federal, mismas que pueden resumirse en cinco puntos específicos:

I.- El Sistema Federal crea dos ordenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las Entidades Federativas.

II.- Las Entidades Federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interior.

III.- Los funcionarios de las Entidades Federativas no dependen de las autoridades de caracter federal.

IV.- Las Entidades Federativas intervienen en el proceso Constitucional Federal.

V.- Las Entidades Federativas deben poseer

---

(44).- MUÑOZ DE COTE, ALFONSO O. "Reflexiones sobre Federalismo, Descentralización y Derecho". Artículo publicado en la Revista de la Facultad de Derecho "Cardinal". de la UNAM. (Abril - Mayo de 1982). Número 29. Pág. 23.

los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

En resúmen, puede afirmarse que el Federalismo "... representa el equilibrio de los ordenes de gobierno, por tanto, la conjugación armónica del poder público...". (45).

Estas caracteristicas encuentran su fundamento en los Artículos 40, 41 y 115 de nuestra Constitución Política Mexicana.

Ahora bien, el gobierno de la Federación se encuentra constituido deacuerdo con un criterio pluralista del Poder, que se manifiesta en en la división de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales; las cuales se asignan a diferentes órganos, de tal virtud que el poder u órgano legislativo, trabaja en el ámbito del orden moral, de las normas constitucionales y de las exigencias del bien común; el poder u órgano ejecutivo, aplique las leyes con prudencia, con conocimiento, con serenidad; y, el poder judicial, administre justicia con imparcialidad y no sea flexible frente a presiones.

Como resultado de esa organización del Estado, se distribuyen formalmente las funciones del poder de éste, entre esos tres órganos fundamentales o inmediatos que lo componen, de natura

---

(45).- CARPIZO, JORGE. (S/Refer.Bibliográfica). Citado por Rosa Elena Ortíz García y Salvador Avila González. "Perspectivas del Federalismo Mexicano". Trabajo presentado al Coloquio sobre Federalismo y Descentralización, organizado por la Facultad de Derecho de la UNAM. (Ciudad Universitaria). 1982. Págs. 16 y 17.

leza legislativa, ejecutiva y judicial. Pero -en opinión de Wilburg Jiménez C.-, el poder del Estado mantiene una unidad indivisible; y, por esa razón, "... es preferible hablar de órganos y no de poderes del Estado". (46).

Sin embargo, esta opinión es refutada por Leon Duguit al precisar que el término "poder", no significa funciones, ni órganos, cuestión que plantea de la forma siguiente: "Los poderes no son órganos. Los poderes son los elementos constitutivos de la voluntad soberana (siendo soberana la voluntad nacional, son soberanos cada uno de los elementos que lo componen), y cada uno de esos elementos es delegado por su representación a un órgano, y cada órgano ejerce una función diferente. Por consiguiente, un poder es un elemento fraccionado de la soberanía, encarnado en un órgano que ejerce una función correspondiente".- (47).

Por mi parte, considero que resulta en realidad trivial hablar de una tendencia personal respecto de esas dos posturas que maneja la Teoría de la División de Poderes; ya que, en mi criterio, más que la expresión o terminología que se emplee para la división de poderes, lo verdaderamente importante es la diferenciación de funciones que tienen éstos órganos o poderes del Estado.

---

(46).- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Op. Cit. 'Obra # 1'. --- Pág. 157.

(47) - DUGUIT, LEON. (S/Refer. Bibliográfica). Citado -- por Oscar Georg Fischbach. Op. Cit. Pág.145

Las funciones del Estado son la legislativa, la ejecutiva y la judicial. (Hago esta aceveración, con la reserva de tratar este tema con mayor amplitud en el apartado siguiente).

La función legislativa tiene como propósito fundamental, pero no único, la formulación de normas generales que estructuren al Estado, y la reglamentación de las relaciones entre el Estado y los particulares, así como las que éstos tienen entre sí. La ley, de esta manera, constituye la forma de expresión del poder.

La función ejecutiva es de naturaleza administrativa y tiene como propósito cumplir lo que se ha determinado en la ley, debiendo realizarse con una gran iniciativa y dinamismo, para promover el bienestar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos y el progreso de la colectividad en términos nacionales. La soberanía o poder supremo del Estado se manifiesta operativamente a través de esa función ejecutiva.

La función judicial es la que realiza el tutelaje del ordenamiento jurídico a través de la aplicación de normas precisas a casos concretos. Por medio de ella es que el poder no se hace irresponsable, teniendo el control de la constitucionalidad de las leyes.

Las actividades del Estado se manifiestan por virtud del cumplimiento cabal por sus órganos inmediatos de esas funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

Este particular lo contempla la Constitución Política Mexicana en su Artículo 49, cuando

exprofesamente reza: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial...".

Por otra parte, considero, en base a la Teoría Constitucional planteada por Duguit -"siendo indivisible la soberanía, la soberanía es una"- (48), que nuestro sistema soberano tiene una soberanía; y, derivadas de su constitución diferentes potestades o competencias. De tal manera, se agotan tres competencias, que son: Una Federal, una local o estatal y una esfera municipal.

El ambito federal se encuentra constituido de conformidad con las prescripciones de nuestras leyes vigentes, en la forma siguiente:

El órgano o poder legislativo, integrado por un Congreso General adoptando el sistema bicameral, es decir, dividido en dos Cámaras; la de Diputados, que representa a la población (Artículos 50, 51 y 52 Constitucionales), y, la de Senadores, que representa a las Entidades Federativas (Artículo 56 Constitucional).

Sobre éste particular cabe señalar que conforme a la Teoría Constitucional, es posible apreciar que el órgano legislativo puede estar organizado unicameral o bicameralmente; esto es, con un sólo cuerpo o con dos cuerpos de representantes: Diputados y Senadores. El primer criterio de organización es el que menor aplicación tiene en América Latina y en cambio, el análisis de los sistemas aplicados en Estados Unidos, Argentina,-

(48).- DUGUIT, LEON. Op. Cit. Pág. 146.

Brasil, Canada, Venezuela, Colombia, México, etc. en donde opera el federalismo, revela que el sistema Bicameral se considera más aporpiado, ya que conlleva a lograr el balance entre los diversos poderes del Estado.

El origen del sistema Bicameral en opinión de Herman Finer, se atribuye además al deseo de controlar la base popular de la Constitución.

Sin embargo, tratadistas como Ossip K. Flechtheim (49), consideran que el unicameralismo es más adecuado para las funciones de carácter legislativo, ya que, cuando se cuenta con un pequeño pero bien seleccionado grupo de miembros, se facilita la deliberación y demás trámites de estudio y aprobación de las leyes; cuestión que pudiera no darse, debido a la falta de coordinación que algunas veces surgen cuando hay dos cámaras.

El órgano o poder ejecutivo, que reside en el Presidente de la República (Artículo 80 Constitucional), quien es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por diecisiete Secretarías de Estado, por un Departamento Administrativo (o Gobernador del Distrito Federal), por la Procuraduría General de la República, así como por los Organismos Descentralizados, los Desconcentrados, las Empresas Públicas, las Instituciones Nacionales,

---

(49).- FLECHTHEIM, OSSIP K. "Fundamentals of Political Science". (Nueva York, EEUU; The Ronald Press Company). 1952. Pág. 362. Citado por Wilburg Jiménez Castro. Op. Cit. 'Obra # 1'. Pág. 168.

las Organizaciones Auxiliares y los Fideicomisos.

A pesar de que el propio texto constitucional reza una igualdad jurídica, política y administrativa de los tres órganos o poderes de la Federación, mi opinión coincide con el planteamiento que hace Francisco Porrúa Pérez, al hablar de una preponderancia del "Organo Aplicativo"; en efecto, considero que por circunstancias políticas se dá cierta preeminencia al poder ejecutivo, debido entre otras cosas al dinamismo de sus funciones, a la autoridad formal que tiene el cargo de Jefe del Ejecutivo y otras veces por virtud "...del liderazgo personal que posee quien lo ocupa". (50).

De ésta manera, el Jefe del Ejecutivo "...representa el símbolo viviente de la unidad política y es el depositario del principio de autoridad". (51).

Considero imprescindible (apoyado en las ideas de Porrúa Pérez, Jiménez Castro y Jorge Jellinek), que dentro de la organización plural del Estado haya un órgano que exprese, represente y garantice su unidad, tanto desde el punto de vista nacional como del internacional.

Es indispensable la existencia de un órgano que coordine las labores de todos los órganos e imprima las orientaciones fundamentales que el Estado ha de seguir. Que lo haga ejerciendo la necesaria autoridad formal, para que las funciones del Ejecutivo Supremo y de sus organismos subal-

(50).- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Op. Cit. "Obra # 1". Pág. 176 .

(51).- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Op. Cit. Pág. 399.

ternos no sean decorativos o simbólicos, como los considera Duguit y Kelsen; sino que sean proporcionadores del bienestar parala comunidad; motivados del interes responsable en el servicio público de parte de los encargados de brindarlo.

En términos generales, se puede precisar que el Jefe del Ejecutivo debe considerarse como "...Aquel órgano que encarne la unidad de la decisión política y de voluntad de quienes constituyen la comunidad, sin la cual no hay verdadero y sostenido desarrollo integral. El Ejecutivo es el natural detentador del poder del Estado".(52).

El órgano o poder judicial cuyo ejercicio se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales de Circuito Colegiados en Materia de Amparo y Unitarios en Materia de Apelación, y en Juzgados de Distrito. (Artículo 94 Constitucional).

Para determinar la naturaleza de éste tercer Supremo Poder de la Federación, he recurrido a la opinión de Groppali, quien señala que la función judicial es aquella encargada de "tutelar el ordenamiento jurídico, esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica preconstituida, que surjan de conflictos de intere--

---

(52).- CARRO MARTINEZ, ANTONIO. "La Primacía del Poder Ejecutivo en el Estado Contemporaneo". Revista de Estudios Políticos.(Madrid, España; Instituto de Estudios Políticos). Número 98. Marzo - Abril de 1958. Pág. 111. Citado por Wilburg Jiménez Castro. Op. Cit. 'Obra # 1". Pág. 177.

ses, tanto entre particulares y el poder público y mediante la ejecución coactiva de las sentencias". (53).

Ahora bien, la función del poder judicial, la expone Luis Izaga como "...aquella que atiende a la solución o prevención de situaciones contenciosas que han de presentarse o producirse entre los ciudadanos o entre los ciudadanos y el Estado". (54).

Sin embargo, Gendil amplía el campo de función del Poder Judicial, no sólo a la aplicación de normas en un caso concreto, sino que además "...el órgano judicial aparece como el contralor de la legalidad del ejecutivo y de la constitucionalidad de las leyes". (55).

Coincido con la referencia que hace Gendil respecto de la función del Poder Judicial, ya que en efecto, su papel no se reduce sólo a juzgar las controversias entre los particulares, sino

(53).- GROPPALI. (S/Refer.Bibliográfica). Citado por Francisco Porrúa Pérez. Op. Cit. Pág. 394.

(54).- IZAGA, LUIS. "Elementos de Derecho Político". (Barcelona, España; Casa Editorial Bosch). Tomo I 1962. Pág. 614. Citado por Wilburg Jiménez Castro. Op. Cit. 'Obra # 1'. Pág. 170.

(55).- ALVAREZ GENDIL, SABINO. "La Independencia del Poder Judicial". (Madrid, España; Instituto de Estudios Políticos). 1966 . Pág. 105. Citado por Wilburg Jiménez Castro. Op. Cit. 'Obra # 1'. Pág. 173.

que también examina y controla los actos de los otros dos poderes del Estado. (56).

En éste orden de ideas, se dice que: "...el Poder Judicial es un órgano que cuida, con las armas del juicio de Amparo, el sistema jurídico mexicano y fortalece así al Estado de Derecho, a virtud del cual, los habitantes del país encuentran la protección de sus derechos y la efectividad de las garantías consagradas en la Constitución". (57).

El ámbito estatal o local tiene como fundamento el texto de la Constitución General de la República y específicamente, los artículos 40, 41 y 115, según los cuales, los Estados deben adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

---

(56).- Esto me hace recordar mis lecciones De Derecho Constitucional, Garantías y Amparo y Derecho Administrativo I y II en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la UNAM, cuando los Lics. Alfredo Pérez Montaño, Froylán Hernández López, Fernando Hernández Piña y José Antonio Sixtos Ortega, respectivamente nos hicieron reflexionar, a quienes fuimos sus alumnos, respecto de las dos grandes e importantisimas funciones del órgano o poder Judicial, que son: Por un lado, la impartición de la Justicia, y por el otro lado, el tener a su cargo el Sistema de Control Constitucional.

(57).- TELLEZ CRUCES, AGUSTIN. Palabras pronunciadas en su carácter de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la Cuarta Reunión de la República. (México, D.F.; Presidencia de la República). Memoria. Febrero de

En el ámbito estatal o local se ubican también de una manera sistemática, los tres poderes u órganos a que me he referido en la competencia federal.

El órgano legislativo lo constituye el Congreso local que adopta un sistema unicameral, O sea, que en el ámbito local o estatal sólo existe la Cámara de Diputados (o representantes de la población), ya que, sería incongruente, de acuerdo a la doctrina Constitucional y a la Teoría del Federalismo, concebir una Cámara de Senadores (representantes de las treinta y dos Entidades Federativas o Estados miembros del Pacto Federal), en el seno del Poder Legislativo Estatal.

El órgano ejecutivo se deposita con carácter unipersonal en un Gobernador, quien cuenta con diversos órganos administrativos que le auxilian.

El Poder Judicial integrado por Un Tribunal Superior de Justicia, que puede tener Salas Colegiadas o Unitarias, y Juzgados de Primera Instancia, Menores Civiles y Penales.

En la competencia Municipal (que se guía según las bases del Artículo 115 Constitucional), el Gobierno está a cargo del Ayuntamiento. Referido por Agustín Montaño, en los términos siguientes: "...llamado también Cabildo o Concejo. Se trata de un Cuerpo Colegiado, con personalidad jurídica, encargado de la administración del

1981. Coordinación General de Comunicación Social. Documento. Núm. 40. Págs. 231 y 232.

del Municipio. Unicamente puede administrar como Cuerpo Colegiado y por ningún motivo puede hacerlo alguno de sus miembros en forma individual La parte ejecutiva de la Administración se delega en el Presidente Municipal que forma parte -- también del Ayuntamiento". (58).

En esta forma, el Ayuntamiento según el - señalamiento de Moises Ochoa Campos, en su "Reforma Municipal", se encuentra integrado por el Presidente Municipal, un Secretario de Ayuntamiento, uno o varios Regidores y, uno o varios - Sindicos Procuradores, según lo dispuesto por -- las mismas leyes.

Ahora bien, he señalado que el Ayuntamiento desempeña funciones administrativas, esto es- en esencia, ya que en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes y en algunos otros, - cuenta también con Juzgados Municipales.

---

(58).- MONTAÑO, AGUSTIN. "Manual de Administración Municipal". (México, D.F.; Editorial Trillas). - 1978. Pág. 14.

2).- LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Toda vez que se ha elaborado un estudio exhaustivo del Estado, en cuanto a un punto de vista general y especificamente del Estado mexicano con el respectivo análisis de sus elementos componentes fundamentales, sus características y su estructura; me propongo el planteamiento de la organización administrativa como un apartado de suma importancia en la realización de éste trabajo.

El término Estado en su acepción más generica se emplea para designar la personificación de una Nación, o sea, la integración del territorio, del poder y de la población, como elementos esenciales de la misma. Ahora bien, el mismo término Estado, suele emplearse para ubicar sólo a uno de esos tres elementos componentes fundamentales del Estado (lato sensu): el Poder. En éste sentido, el poder (Supremo Poder de la Federación, como le llama nuestra Constitución Federal de la República), es designado "Estado" desde un punto de vista más restringido.

Por otra parte, la pluralidad de acepciones

del término "Estado", ha propiciado que con él - se designe también sólo a un órgano de ese poder: el Ejecutivo.

He señalado en el apartado precedente, que- el Estado mexicano con base en la estructura -- Constitucional contenida en la propia Carta Magna, realiza sus actividades a través de uno de - sus elementos esenciales que es el Poder, éste - para el ejercicio de sus funciones se divide entres órganos o poderes que son el Legislativo, - el Ejecutivo y el Judicial, cada uno de ellos -- con su naturaleza propia, sus funciones específicas y sus fines establecidos, pero que en conjunto conforman el aparato directriz de la estructura estatal.

Ahora bien, para la cabal comprensión de éste tema, considero conveniente, en principio, -- realizar el análisis de las actividades del Estado como un requisito indispensable para el estudio de la organización administrativa de nuestro Estado mexicano.

De ésta forma, es preciso señalar que el Estado (entendido desde un punto de vista más o menos restringido, es decir, como Supremo Poder de la Federación), tiene en nuestra época una serie de actividades que son sumamente variadas y amplias, que abarcan desde la conservación de la - sociedad, la salvaguarda de su independencia, la seguridad del orden y tranquilidad tanto exteriores como interiores, hasta el progreso social, - económico, educativo, sanitario y cultural. O - bien, en la forma en que los engloba Acosta Romero, al señalar como actividades del Estado - ---

"...la atención de las necesidades sociales, del crecimiento económico, de la seguridad, de construcción de obras públicas, de educación, de impartición de servicios estatales, ya sean públicos o administrativos, etc..." (59).

El problema del planteamiento de las actividades del Estado ha sido la raíz de una serie de disensiones entre los estudiosos de la Teoría de la Ciencia Administrativa, opiniones todas, --- igualmente importantes por la diversidad de enfoques con que se estudian:

"Las actividades tradicionales del Estado - han sido las relaciones exteriores, la justicia, el resguardo del orden, la hacienda pública, la- prestación de servicios de educación, salud y seguridad social". (60).; y a ello es menester --- agregar que el Estado debe realizar esas labores tradicionales con un criterio moderno y orientarlas hacia el desarrollo, "...dotando al país de- la infraestructura económica y social básica entre la cual se incluye la construcción de vías - de comunicación, la modernización de los sistemas educativos, etc...". (61).

Este criterio de integración de actividades del Estado es compartido por Carré de Malberg, al señalar que el Estado tiene por fín ---

(59).- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo". (México, D.F.; Editorial Porrúa, S.A.). 1981. Pág. 586.

(60).- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Op. Cit. 'Obra # 1'. --- Pág. 184.

(61).- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Ibidem. Pág. 184.

"...resguardar la seguridad de la Nación exteriormente, asegurar en el interior el orden y el derecho en las relaciones de los habitantes, desempeñar un papel policiaco, mantener el derecho, realizar una misión cultural y, en fín, abocarse a todas aquellas atribuciones que responden a una necesidad o utilidad nacional". (62).

Sin embargo, el análisis de las funciones o actividades del Estado es un tema que aborda con mayor perspicuidad Hauriou, cuando dice que "Las funciones del Estado son las diversas actividades de la empresa de gobierno, consideradas con arreglo a las directivas que le imprimen las ideas estatales". (63). El propio Hauriou considera que las principales actividades del Estado, son: la función legislativa, la administrativa, la gubernativa y la de justicia.

Por su parte, Gabino Fraga califica las funciones del Estado desde dos puntos de vista:- "Desde un punto de vista del órgano que las realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que presciende de la naturaleza intrinseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al poder legislativo, al ejecutivo o al judicial; y, desde el punto de vista de la naturaleza intrinseca de la función, es decir, partiendo de un criterio -

---

(62).- CARRE DE MALBERG, RAIMOND. Op. Cit. Págs. 250 y 251.

(63).- HAURIOU, MAURICE. Op. Cit. Pág. 372.

objetivo, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente administrativas, legislativas y judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos". (64).

En mi opinión, el verdadero interés que ofrece el planteamiento citado por Fraga, consiste en efectuar una clara distinción de los tipos de funciones o actividades estatales en tres grupos: las de carácter legislativo, las administrativas y las judiciales.

En éste sentido también se pronuncia Porrúa Pérez cuando al clasificar las funciones del Estado, distingue fundamentalmente tres tipos:

"En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado, y en segundo término, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí, -función legislativa-; además el Estado debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplicar en casos concretos, -función judicial-; y por último, una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo-

---

(64).- FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". (México, D.F.; Editorial Porrúa, S.A.). 1980. Pág. 29.

la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad, función administrativa y gubernativa-". (65).

Tomando como valido el criterio que agrupa a las funciones del Estado en esos tres órdenes: legislativas, administrativas y judiciales, considero de gran utilidad la opinión quemuestra V. Basabilvazo, cuando señala: "La función legislativa, es aquella mediante la cual se constituye el orden jurídico, el cual está integrado porel derecho objetivo, o sea, normas jurídicas que regulan la conducta humana bilateral, su carácter es esencialmente autarquico, son generales y abstractas; la función administrativa es una actividad concreta mediante la cual se provee a la satisfacción de las necesidades colectivas, debiendo ejecutarse dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley; la función jurisdiccional es la quetutela, mantiene y actúa el orden jurídico y lo aplica en los casos de contienda". (66)

Por último, resulta sumamente importantedejar establecido que no existe coincidencia entre la división de poderes y la división de funciones, es decir, la distribución de funcionoslegislativas, jurisdiccionales y administrati--

---

(65).- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Op. Cit. Págs. 383 y 384.

(66).- VILLEGAS BASABILVAZO, BENJAMIN. "Derecho Administrativo". (Buenos Aires, Argentina; Tipográfica Editora). 1950. Tomo I. Pág. 34.

vas a los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, respectivamente, no tienen un carácter absoluto, tajante o estricto, sino que, como opina Gabino Fraga, "...a cada poder no corresponde una sola categoría de actos de naturaleza homogenea". (67).

Y sobre éste particular se ahonda al decirse que "Los actos del Estado pueden contemplarse desde dos criterios distintos. Son actos formales aquellos que nacen en la actividad de cualquiera de los tres poderes sin atender a las características peculiares de sus elementos. Lo importante para éste criterio, es la fuente, es decir, el poder de donde emane el acto. El criterio material no toma en cuenta la fuente de donde emana la actividad estatal, sino que atiende en forma exclusiva ala composición de los elementos del acto. Por ejemplo: son actos formalmente legislativos, ejecutivos y judiciales todos los que emanan de esos tres poderes sin importar la naturaleza de su contenido. En cambio los actos materialmente legislativos, ejecutivos y judiciales no son precisamente los que emanen de esos tres poderes, sino los que corresponden a la naturaleza de estos tres poderes". (68).

Ahora bien, establecidas las tres princi

---

(67).- FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pág. 53.

(68).- FAYA VIESCA, JACINTO."Administración Pública Federal". (México,D.F.; Editorial Porrúa,S.A), 1979. Pág. 43.

pales funciones que realiza el Estado, me aboca ré al estudio de la función ejecutiva, ya que - ella es el punto de partida en el análisis de - la administración pública.

Así pues, la función ejecutiva formalmen te hablando es aquella que realiza el Poder Eje cutivo, empero, resultan más claras las mencio- nes que se hacen en el sentido de definir a la- función ejecutiva como aquella, cuya finalidad- es "...el aseguramiento del mínimo de condicio- nes necesarias para la continuidad de la vida - nacional, es decir, el mantenimiento del orden- público y la marcha de los servicios públicos". (69). O bien, como "...la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un or- den jurídico...". (70).

Sin embargo, considero que lo relevante- en éste asunto, es determinar la naturaleza de- ésta función ejecutiva; y, establecer, en su ca so, las formas por virtud de las cuales se ve - en ejercicio ésta función tan importante en la- vida de un Estado.

Se dice que la función o actividad ejecu tiva es de naturaleza aplicativa o administrati va, esto implica una doble actividad atribuida- a ésta función ejecutiva.

---

(69).- VEDEL. "Derecho Administrativo". (S/Refer. Biblio gráfica). 1976. Pág. 20. Citado por Gabino - Fraga. Op. Cit. Pág. 55.

(70).- MAYER, OTTO. "Derecho Administrativo". (S/Refer.- Bibliográfica). Pág. 13. Citado por Gabino - Fraga. Ibidem. Pág. 57.

En efecto, en este orden de ideas, se observa que en la actividad ejecutiva se distinguen dos tareas sumamente importantes: La primer tarea es el gobierno propiamente dicho y, la segunda, es la administración.

Respecto de la primera (función aplicativa o de gobierno), se dice que es aquella que "...consiste en formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines". (71); o sea, "...es la dirección general de las actividades de los ciudadanos, en vista del bien público en todos sus aspectos". (72).

La segunda tarea del ejecutivo (la administrativa), "...aparece cuando ésta organiza los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público". (73); o sea, es "...la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares...". (74).

Gabino Fraga, por su parte, habla también de ésta doble función del Poder Ejecutivo al señalar "...es necesario indicar que el Poder Ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto: como Gobierno o Poder Político y, como

(71).- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Op. Cit. Pág. 291.

(72).- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Ibidem. Pág. 291.

(73).- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Ibidem. Pág. 291.

(74).- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Ibidem. Pág. 291.

Poder Administrativo. El ejecutivo, como Gobierno o Poder Político se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía; y, como Poder Administrativo, se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos". (75).

Establecida ésta doble función de la actividad ejecutiva, me propongo el análisis de ambas, con la particularidad de tratar de una manera más exhaustiva, la función administrativa, por ser ésta la base del estudio de la administración pública.

Así pues, en su carácter de gobernante, al Ejecutivo, como representante del Estado, corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que propenda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o social. (Este criterio lo adoptan de manera clara Andres Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 63 y Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 65).

Ahondando un poco respecto de ésta función "Gubernativa" o política del ejecutivo, es posible precisar que se trata de una acción por la cual "...se impone una linea de conducta, un precepto a individuos humanos..., o sea, es dar ordenes. Puede también producirse por -

(75).- FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pág. 65.

vía de sugestiones, pero sólo supletoriamente. Su misión principal es ordenar..., pero esas ordenes no deben ser arbitrarias, sino dirigirse hacia la consecución del bien común..."(76).

Ahora bien, en cuanto a su finalidad, puede decirse que la función gubernativa tiende a "...regular la conducta humana, resolver en cada caso concreto, o atender a las regulaciones habituales de la sociedad". (77).

Por otra parte, además de ésta función política o de gobierno, el ejecutivo tiene otra función o actividad que es la administrativa. (Más importante para la esencia de éste trabajo).

En principio debe reconocerse que la función administrativa dentro de la doctrina de la ciencia de la administración, ha sido objeto de una extensa cantidad de aportaciones, mismas que por razones del objetivo del presente trabajo, considero conveniente señalar.

Sirven como marca de referencia, las menciones que se dan respecto de la función o actividad administrativa atendiendo a un criterio formal, en el sentido de señalar que es aquella actividad que se realiza por medio del Poder Ejecutivo, o bien, la definición que propone Walter Jellinek, mediante el procedimien-

(76).- PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Op. Cit. Pág. 292.

(77).- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Op. Cit. 'Obra # 1'.- Pág. 161.

to de exclusión: "Es actividad administrativa, aquella actividad del Estado o de cualquier titular de poder, que no sea legislativa, ni judicial". (78). Pero es claro que estos conceptos no cumplen con los objetivos perseguidos en ésta obra, ya que no ofrecen los elementos que puedan explicar con claridad la función administrativa; por ello, la opinión de Serra Rojas, resulta de sumo interés en la apreciación de éste tema:

"Comprendiendo el criterio formal y material, decimos que la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o con los particulares, regulados por el interés general y bajo un régimen de policía y control". (79).

Por otra parte, Hauriou define a la función administrativa como aquella que tiene por objeto "...manejar los asuntos corrientes del pueblo y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y por la organización de servicios públicos, en los limites de los fines del poder po-

---

(78).- JELLINEK, WALTER. (S/Refer. Bibliográfica). Citado por Andres Serra Rojas. "Derecho Administrativo". (México, D.F.; Editorial Porrúa, S.A.).1979. Pág. 59.

(79).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 57.

lítico que ha asumido la empresa de la gestión administrativa..." (80).

"Nos explicamos la función administrativa como la actividad tendiente a proporcionar a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades colectivas, a través de medidas concretas y con vista siempre al interés general; como parte de la función pública, encomendada al Estado". (81).

Otra definición que se ha planteado sobre éste particular es la que da Berthelemy, quien considera a la función administrativa como "...la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley". (82).

Sin embargo, por el valor descriptivo y por la manera del análisis con que es tratado éste asunto, considero de gran utilidad la opinión que da Alessi, cuando señala:

"La actividad administrativa se puede encuadrar en cuatro grupos:

I.- Una actividad que se refiere a la or

---

(80).- HAURIOU, MAURICE. Op. Cit. Págs. 11 y 12.

(81).- NOGUERON CONSUEGRA, PEDRO. "El Derecho Administrativo y el Orden Público". Artículo publicado en la Revista de la Facultad de Derecho Cardinal de la UNAM. (Junio de 1982). Número 30. Pág. 24.

(82).- BERTHELEMY. "Derecho Administrativo". (S/Refer. Bibliográfica). Págs. 1, 11 y 17. Citado por Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 54.

ganización jurídica objetiva y subjetiva del-ente administrativo;

II.- Una actividad para conseguir los medios necesarios para el funcionamiento de la - maquinaria estatal;

III.- Una actividad dirigida a asegurar-el orden jurídico y la seguridad social en las relaciones internas y la seguridad del Estado-en las relaciones externas; y,

IV.- Una actividad dirigida a proporcionar utilidad a los particulares, bien de orden económico-social, en relación con las necesidades físicas, económicas, intelectuales, etc. - de la población". (83).

Ahora bien, una vez que se ha elaborado-la exposición de algunas definiciones de la -- función administrativa, considero preciso ha-- cer mención de los elementos que contiene y -- que le dan la forma y naturaleza planteadas.

En primer lugar, se trata de una función del Estado, asignada al Poder Ejecutivo. Este elemento formal resulta imprescindible para -- conceptuar la función administrativa, y confío haberlo tratado con la suficiente perspicuidad para su comprensión.

---

(83).- ALESSI, RENATO. "Instituzioni de Diritto Administrativo". (Milano, Italia; Bosch Editor) Tomo I. Pág. 240. Citado por Andres Serra-Rojas. Op. Cit. Pág. 24.

La función administrativa se realiza bajo un orden jurídico de derecho público. Este elemento que implica la sumisión de la función administrativa al orden jurídico, significa -- que es una función del Estado subordinada a la ley, por la cual se crea una situación de derecho subjetivo.

El tercer elemento que puede citarse, lo plantea Serra Rojas, así: "...la finalidad de- la función se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficio y con iniciativa para actuar". Esto se explica facilmente,- dado que la función administrativa no supone - un conflicto preexistente, ni dirime controversias. La finalidad de la función administrativa es la prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público.

La función administrativa, implica, como un elemento esencial, la limitación de los - - efectos jurídicos que produce el propio acto - administrativo. Esto se debe a que la función- administrativa es una función práctica, concreta, particular y, por ello, sus efectos son limitados, concretos o individualizados.

Un último elemento de la función administrativa, derivado también de las definiciones- dadas por la Doctrina (Mayer, Jellinek, Waline, Vedel, Malberg), es el hecho de que la función administrativa implica la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios para ha-- cer posible el cumplimiento de la ejecución de

la ley.

Así pues, con los cinco elementos señalados (84); es posible establecer una definición más clara y completa de ésta función tan importante en la organización del Estado mexicano.- Y así lo plantea Gabino Fraga, cuando señala:

"La función administrativa es la que el Estado realiza a través del órgano ejecutivo, bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (85).

Los elementos que contiene ésta definición permiten en cualquier momento diferenciar a la función administrativa de las otras funciones que realiza el Estado; objetivo primordial de el presente apartado.

---

(84).- El fundamento del análisis de estos cinco elementos lo dan Gabino Fraga y Andres Serra Rojas en sus respectivas obras.

(85).- FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pág. 63.

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION PUBLICA

Contenido:

"Concebimos a la Reforma Administrativa, como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental, en la consecución de todos los objetivos del Estado".

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO.

1).- PLANTEAMIENTO GENERAL.

Después de haber elaborado el análisis de las principales funciones o actividades que realiza el Estado, después de haber hecho la distinción de la actividad política o de gobierno y la administrativa, como atribuciones, ambas, encomendadas al Poder Ejecutivo, me propongo iniciar el estudio de la Administración Pública como un medio a través del cual se lleva a cabo ésta función administrativa.

Así, la Administración Pública no es un ente que exista en el vacio o que se halle desvinculado de otras realidades sociales, sino por el contrario, se trata de una manifestación perfectamente comprensible y justificada.

La idea de Administración Pública presupone la idea y existencia del concepto y la realidad del Estado, entendiendo a éste como aquella "...comunidad política o autoridad, formada por un poder soberano, organizada bajo un territorio determinado...". (86).

---

(86).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 65.

El Estado debe dar cabal solución a las demandas planteadas por la colectividad, debe satisfacer sus necesidades, colmar sus carencias, para ello debe organizarse adecuadamente, requiriendo de procedimientos técnicos desarrollados por funcionarios especialmente preparados para ello.

El Estado Federal Mexicano está organizado de conformidad con diversos preceptos constitucionales y la legislación ordinaria que crea, organiza y regula las instituciones públicas.

Del análisis de nuestra ley constitucional se desprende que el Estado mexicano se integra por tres personas jurídicas: la Federación, los Estados y los Municipios; actuando la primera a través de tres poderes u órganos fundamentales: el Legislativo, Judicial y Ejecutivo; teniendo éste último dos clases de funciones: de Gobierno y Administrativas y, la función administrativa se lleva a cabo mediante la Administración Pública.

Así pues, debe comprenderse que la Administración Pública en todo el mundo surgió y se ha desarrollado como respuesta a las necesidades inaplazables de la colectividad, mucho antes de que se le hiciera objeto de una disciplina cientifica y se beneficiara de la aplicación de las técnicas y elementos que ahora la constituyen.

En un principio hablé también de una justificación de la Administración Pública, y esto es facilmente explicable: En virtud del orden -

público, las necesidades de la colectividad y el interés general deben proveerse de la mejor manera y es ahí donde está en acción la Administración Pública, ya que, es al Estado al que le compete realizar todas las actividades que considere pertinentes, encaminadas a la defensa de los intereses nacionales, logrando así el bienestar común.

2).- CONCEPTO DE ADMINISTRACION.

He señalado la necesidad del Estado de -- guiarse conforme a una estructura y organiza- - ción que la propia maquinaria gubernativa crea, para llevar a cabo las actividades de orden co- lectivo que está llamado a satisfacer, pero con viene en éste momento determinar que debe enten derse por Administración, como marco de referen cia al estudio de la Administración Pública.

La Administración puede definirse de di-- versas formas, pero dar una definición precisa- que cubra todos los aspectos de una materia tan amplia y compleja -como la Administración-, no- es un asunto fácil "...ya que puede no satisfa- cer todos los criterios y puede ofrecer el peli gro de que por ese solo hecho se llegue a res-- tar su importancia; o bien, a destacar aquellos aspectos que probablemente quedaran sin incluir dentro de la definición". (87).

Ahora bien, a pesar del reconocimiento de tales limitaciones y problemas, propongo una -- serie de definiciones que los autores más desta

(87).- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa". (México, D.F.;- Fondo de Cultura Económica). 1978. 'Obra # 2' Pág. 23.

cados han dado, confiando en encontrar la que cumpla lo mejor posible con los objetivos de ésta obra.

Etimológicamente, la palabra Administración deriva de latín "Administratio-onis", que significa dirección, ejercicio o servicio. El término administrar está compuesto por "Ad-ministrare", que significa servir o cuidar. Se dice que deriva de "Administrare ad manus traere", que indica traer a mano. De estas raices destaca el sentido de que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir o dirigir.

"Administración es el hecho de obtener resultados a través del esfuerzo de otros". (88).

"La Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, y cuya aplicación o conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr". (89).

"en un sentido vulgar, se utiliza la palabra Administración como sinónimo de dar o, acción dirigida a un fin". (90).

---

(88).- LARIS CASILLAS, FRANCISCO J. "Administración Integral". (México, D.F.; Editorial Oasis, S.A.) Pág. 41.

(89).- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Op. Cit. 'Obra # 2'. -- Pág. 23.

(90).- RIO GONZALEZ, MANUEL DEL. "Compendio de Derecho Administrativo". (México, D.F.; Cardenas, Editor). 1981. Pág. 117.

"Administración es la capacidad de coordinar habilmente muchas energías sociales con frecuencia conflictivas, en un solo organismo, para que ellas puedan operar como una sola unidad". (91).

"El concepto de Administración en su acepción general se refiere a cualquier actividad pública o privada". (92).

"La Administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas". (93).

"Administración significa de manera general, una acción técnica subordinada o determinados principios, encaminada a cumplir con un fín

---

(91).- ADAMS, BROOK. "The Theory of Social Revolutions". (Nueva York, EEUU; Mc. Millan Company). 1913. Págs. 207 y 208. Citado por Leonard D. White. "Introduction to the study of Public Administration". (Nueva York, EEUU; Mc. Millan Company). 1957. Pág. 2. Citado por Wilburg-Jiménez Castro. Op. Cit. 'Obra # 2'. Pág. 24.

(92).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 68.

(93).- LANGROD, GEORGES. "Tratado de Ciencia Administrativa". (Madrid, España; Editado por la Escuela Nacional de Administración Pública. (S/Más Refer. Bibliográfica). Citado por Andres Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 69.

o propósito, particular o público". (94).

"Ha sido definida, simplistamente, como el cuidado y acrecentamiento de los bienes, pero si queremos complicarnos un poco la razón, la definiremos más tecnicamente como el conjunto de normas, principios, sistemas y recursos humanos, materiales y ecnnómicos de que dispone una persona física o moral, actuando individualmente o en grupo, para la consecución de un fín". (95).

A pesar de la claridad de ideas que muestran las anteriores definiciones, la que en mi criterio resulta más completa es aquella que propone Ordway Tead, cuando señala: "Administración es el procèso y órgano responsable de la Administración de los fines que una organización y sus elementos directivos deben esforzarse en conseguir, que establece amplios programas bajo los que debe actuarse y ofrecer una visión general de la continua efectividad de la operación toda en consecución de los objetivos buscados". (96).

---

(94).- SIMON, HERBERT A. W. SMITHBURG, DONAL y THOMPSOM VICTOR A. "Administración Pública". (México, D.F.; Editorial Cultura). Pág. 21. Citado por Andres Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 70.

(95).- NOGUERON CONSUEGRA, PEDRO. Op. Cit. Pág. 24.

(96).- TEAD ORDWAY. "El Arte de la Admininistración". (S/Refer. Bibliográfica). Pág. 191. Citado por Andres Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 70.

Cualquiera que sea el criterio que se - - adopte en la busqueda de un concepto que defina la administración, es necesario tener presente- siempre el doble sentido que reviste éste término. La doctrina administrativa distingue dos - conceptos fundamentales de administración. El- primer concepto se reduce a la función de administrar; el segundo hace referencia a los diversos órganos a quienes se encomienda la función- de administrar. Esta postura la adoptan Folsom, Cuesta y del Rio en los términos siguientes: -- "La administración en su sentido material u objetivo, alude a la actividad ó acción, es decir, al hecho mismo de administrar los asuntos. La- administración en su sentido orgánico, subjetivo o formal, se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada". (97).

Ahora bien, tomando como punto de partida las ideas generales que se han apuntado respecto de la administración, es convenientes determinar la naturaleza real de ésta, cuestión que-

---

(97).- FOLSOM, MARION B. "Las decisiones Ejecutivas en- las Empresas y en el Gobierno". (México, - D.F.; Editorial Prax-México). 1964. Pág. -- 161.
ENTRENA CUESTA, RAFAEL. "El Concepto de Administración Pública en la Doctrina y en el Derecho Positivo Españoles". (España; Revista de Administración Pública). Núm. 32. Pág. 55.
RIO GONZALEZ. MANUEL DEL. Op. Cit. Pág. 119. Citados por Andres Serra Rojas. Op. Cit. Pág 75.

ha sido objeto de una serie de disensiones por-parte de los estudiosos más connotados en la materia.

Por un lado, se considera a la administración como una ciencia legitima, como una disciplina universal, formativa y básica que pertenece al grupo de las ciencias sociales. Con éste criterio se pronuncia el profesor Glenn Negly.-(distinguido provesor de la Universidad de Duke).

En este sentido se dice que la administración es un conjunto de conocimientos y de investigaciones que tienen sus propios principios y-permite obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir carácter unitario y general. O bien, "es el conjunto de conocimientos-cientificos, sistematizados, en proceso de formación que analizan los principios generales ó-verdades, caracteres, fines, métodos idoneos y-el objeto propio de un conocimiento que estudia a la administración como una entidad pública o-privada, al servicio de la comunidad". (98).

La demostración de que la administración-

---

(98).- MOSHER, FREDERICK. CIMMINO, SALVATORE. "Ciencia de la Administración". (Madrid, España; Ediciones Rialph). 1961. Pág. 532.
VELASCO, GUSTAVO R. "El Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración". -- (México, D.F.; Editorial Porrúa, S.A.). 1958. Tomo I. Pág. 50.
Citados por Andres Serra Rojas. Op. Cit. -- Pág . 7 2.

es un conjunto de conocimientos y de investigaciones con principios cientificos propios está en su universalidad, puesto que el cuerpo doctrinal que constituye la administración puede ser aplicado con igual validez en instituciones o empresas públicas o privadas, grandes o pequeñas, chinas o latinas, puesto que no conoce limitaciones de fronteras, tamaños o campos de aplicación. "La metodología cientifica en materia administrativa, se realiza con tendencia uniforme en todos los estados modernos". (99).

He indicado también, que la administración pertenece al grupo de las ciencias sociales. El término Ciencia Social, es muy amplio y se aplica a todos aquellos fenómenos sociales susceptibles de análisis cientifico y ya se ha manifestado reiteradamente que la administración, a través de su cuerpo de principios, acepta esa clase de pruebas. La confirmación de que la administración es una ciencia social, se obtiene mediante el estudio de su ámbito y propósitos expresados en su propia definición.

Las nuevas corrientes de opinión sobre la materia y los muchos estudios que se han hecho en el campo demuestran, sin lugar a dudas, el carácter eminentemente social que tiene la administración, cuya meta filosófica es actualmente el hombre como fín y no como medida o simple proceso.

---

(99).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 72.

Por otro lado, se ha considerado a la administración como un arte y, al respecto se dice que la administración "...es más un arte que una ciencia, ya que ésta se reduce a un conocimiento general y en el arte se refiere a su realización hábil...". (100). Y en efecto, la habilidad, la pericia o apreciación personal de los valores administrativos son factores determinantes para la realización de ciertos principios temporales y en general, para lograr los objetivo de bienestar común.

"En resumen, la administración es un arte, porque reune un importante conjunto de talentos especialmente dotados en pro de una creación de colaboración que es trascendental para el gobierno del vivir civilizado de hoy. Esta acción abarca la actividad de numerosas organizaciones, por cuyo conducto la persona humana está obteniendo muchas satisfacciones necesarias y legitimas". (101).

Por último, se ha considerado a la administración como una técnica, referida a la administración de cosas, en contraste con la administración como ciencia, referida a la administración de personas.

---

(100).- BENVENUTI, FELICIANO. "L' Organizacioni Impropia della Pubblica Amministrazione". Revista de Derecho Público. (S/Refer. Bibliográfica).- 1956. Pág. 968.

(101).- TEAD, ORDWAY. Op. Cit. Pág. 25.

Se alude al concepto de administración como técnica desde el momento en que la administración requiere de los mejores y más precisos medios para alcanzar las metas que se propone.

Sin embargo de la exposición señalada, mi criterio consiste en apoyar la postura que considera a la administración como una ciencia que forma parte del grupo de las ciencias sociales, una disciplina cientifica completa, que emplea a las técnicas como medios de los cuales va a hacer encomio en tanto les considere adecuados para llevar a cabo los fines propuestos.

Ahora bien, una vez que se ha precisado el concepto, contenido, naturaleza e importancia de la administración, me propongo el análisis de los dos grandes grupos en que ésta se encuentra dividida: "...cuando los bienes o el fín corresponden al Estado, nos encontramos ante la administración pública; y, cuando a los particulares, ante la administración privada.." (102).

La Administración Pública y la Privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa y, atendiendo al carácter universal de ésta, sus principios teóricos tienen bases cientificas comunes, puesto que ambas son partes de un todo. Muchas de las técnicas que se usan pueden aplicarse indistintamente en los dos sectores, requiriendo desde luego "...dife

(102).- NOGUERON CONSUEGRA, PEDRO. Op. Cit. Pág. 24.

rencias sustantivas de fondo y de ambiente y -- ajustes de forma...". (103), para adoptarlas a- las situaciones variables de tamaño y naturaleza de ambos sectores.

La administración en el sector privado y- en el sector público aparece como el conjunto - de actividades ordenadas sistemáticamente para- realizar un propósito común. "La administra- - ción es acción, servicio y seguridad, por consi guiente, en cualquier grupo que se proponga rea lizar una determinada finalidad, surge la necesidad de administrar, es decir, programar, realizar prácticamente, planificar, resolver pro-- blemas de personal y otros análogos..." (104).

Prueba de lo anterior es que existen - -- principios que surgen en el campo de la actividad privada y pasan más tarde al campo de la Ad ministración Pública y viceversa. "...el Estado reproduce muchas formas de la vida comercial e- industrial, creando instituciones análogas a -- las privadas, de este modo se empeña en aplicar a su propia organización pública, los mismos -- principios de la administración privada...". -- (105).

Sin embargo, se debe tener cuidado de no- hacer una equiparación total, pues aún cuando - ambas ramas de la administración guardan cier-- tas similitudes evidentes, la verdad es que en-

(103).- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Op. Cit. 'Obra # 1'.- Pág. 32.

(104).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 79.

(105).- SERRA ROJAS, ANDRES. Ibidem. Pág. 79.

tre ellas también existe un abismo de diferencias. Por esta razón es loable la aceveración de Pedro Nogueron, cuando señala: "...no es recomendable homologar la Administración Pública con la Privada, porque existe choque de intereses: el público y el privado; y, si se hace, debe ser tras profundos y meditados estudios que eviten las incongruencias que se suscitan por falta de armonía y coordinación entre materias estrechamente relacionadas en sus origenes, pero divergentes en sus efectos". (106).

Ahora bien, la diferencia entre la administración pública y la administración privada puede precisarse en el sentido de que la institución privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la Administración Pública se justifica por los intereses generales que la ley le confía. No obstante, "...ambas administraciones aspiran a propósitos semejantes como la eficacia, el rendimiento y la productividad...". (107).

---

(106).- NOGUERON CONSUEGRA, PEDRO. Op. Cit. Pág. 24.

(107).- LOPEZ RODO, LAUREANO. "Administración Pública y Administración Privada". Estudios Jurídico Sociales en homenaje al Profesor Luis Legáz Lacambra. (Universidad de Santiago de Compostela). 1960. Pág. 949. Citado por Andres Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 80.

3).- CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Tomando como base la definición que se ha propuesto, de lo que es la administración, desde un punto de vista general; habiendo planteado la distinción entre la Administración Pública y la Privada; partiendo de la diferencia de ámbitos de aplicación de estas dos ramas especializadas de la administración; y, considerando el interés que ofrece el estudio amplio y profundo de la Administración Pública, me avocaré a su estudio, ya que éste será la base de apreciación de la "Reforma Administrativa".

La Administración Pública ha sido objeto de análisis de los más eminentes estudiosos, no sólo de la ciencia administrativa, sino también de otros ámbitos del conocimiento; esto lo demuestra Carolina Pérez (108), al hacer un esquema de las diferentes concepciones que pueden

(108).- PEREZ RODRIGUEZ, CAROLINA. "Historia de las Ideas Sobre la Administración Pública". (Caracas, Venezuela; Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración). Tomo I. 1971. Citado por Miguel Acosta Romero. Op. Cit. Págs. 62 y 63.

darse de ésta importante materia. Así habla de una concepción jurídica, una concepción económica, una concepción política y, una más, concepción psicológica de lo que es la Administración Pública.

Sin embargo, el verdadero interés que se persigue por el objetivo de esta obra, es el estudio de la Administración Pública atendiendo a una concepción integral y completa. Y sobre éste tema se ha vertido un amplio acervo de conocimientos y de madurez intelectual que no podría omitir:

"Desde un punto de vista tradicional, la Administración Pública es la actividad que realizan sólo los Ministerios y sus dependencias, es decir, la parte central de la rama ejecutiva del gobierno. No se considera como tal a los organismos descentralizados, ni a otros órganos del Estado, en las funciones administrativas que realizan". (109).

"La Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos del Estado". (110).

---

(109).- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Op. Cit. 'Obra # 1'.- Pág. 181.

(110).- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Ibidem. Pág.182.

"La Administración Pública es la forma en que se organiza el Estado para cumplir con sus fines". (111).

"Es un estado de servicio en que se organiza el Estado para poder satisfacer las necesidades colectivas del país, señalado en nuestro régimen jurídico". (112).

"En su sentido más amplio, la Administración Pública es el Gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se constituye, distribuye y ejerce la autoridad política". (113).

"La Administración Pública se concebe como la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y acompaña desde su nacimiento hasta su desaparición en la vida terrestre". (114).

"La Administración Pública es la parte --

---

(111).- FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pág. 119.

(112).- TORRES TREJO, RODOLFO. "El Sistema de Orientación, Información y Quejas, como fase de la Reforma Administrativa en la Impartición de Justicia del Distrito Federal". (México, D.F.; UNAM). 1982. Pág. 8.

(113).- MUÑOZ AMATO, PEDRO. "Introducción a la Administración Pública". (México, D.F.; Fondo de Cultura Económica). Tomo I. 1978. Pág. 15.

(114).- COLMEIRO, MANUEL. "Derecho Administrativo Español". (Madrid, España). Tomo I . 1965. Citado por Manuel del Río González. Op. Cit. Pág. 118. Y por Rodolfo Torres Trejo. Op.- Cit. Pág. 8.

más ostensible del Gobierno, es el Gobierno en-acción, es el Ejecutivo operante, el más visi--ble aspecto del Gobierno". (115).

"La Administración Pública se refiere al-qué y al cómo del Gobierno". (116).

"Es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, perma--nentes y eficaces de interés general, que la --Constitución y las Leyes Ordinarias señalan al-Estado, para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación". (117).

"La Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito - la realización o el cumplimiento de la política pública". (118).

"La Administración Pública podría definir

---

(115).- WILSON, WOODROW. (S/Refer. Bibliográfica). Citado por Pedro Muñóz Amato. Op. Cit. Pág.17.

(116).- MARSHALL, EDWARD y OGDEN DIMOCK, GLADYS. "A Philosophy of Administration Toward Creative-Growth". (Nueva York, EEUU; Harper and Row Publishers). 1958. Pág. 3. Citado por Pe--dro Muñóz Amato. Ibidem. Pág. 19.

(117).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 77.

(118).- WHITE, LEONARD D. "Introducción al Estudio de - la Administración Pública". (México,D.F.; Centro Regional de Ayuda Técnica de la -- Agencia para el Desarrollo Internacional). 1964. Pág. 1.

se en términos generales como la coordinación - de esfuerzos efectivos para ejecutar las políticas públicas; o sea, parece que la Administración Pública consiste en llevar a cabo la obra del Gobierno coordinando los esfuerzos de los - ciudadanos, en forma tal que puedan trabajar -- juntos con el fín de realizar aquello que previamente han fijado". (119).

"Es la parte de los órganos del Estado -- que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público".- (120).

"Administración Pública significa,... las actividades de las ramas ejecutivas de los Gobiernos nacionales, estatales y locales". (121).

"La Administración Pública es la ejecución detallada y sistemática del Derecho Público". (122).

---

(119).- PIFFNER, JOHN M. "Public Administrations". (Nueva York, EEUU; The Ronald Press Company).- 1953. Pág. 3. Citado por Wilburg Jiménez - Castro. Op. Cit. 'Obra # 1', Pág. 182.

(120).- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. Pág. 63.

(121).- SIMON, HERBERT A. Op. Cit. Pág. 3.

(122).- APPLEBY, PAUL H. "El Gobierno es Diferente". -- Nueva York, EEUU; Alfred A. Knopf Inc.). - Pág. 3. Citado por Pedro Muñóz Amato. Op. Cit. Pág. 17.

"Es el conjunto de instituciones administrativas que comprenden toda la actividad estatal, salvo las funciones legislativas y judiciales". (123).

"Administración Pública es la organización que tiene a su cargo la dirección y gestión de los negocios estatales, ordenados dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política". (124).

"La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines". (125).

"Puede ser definida como la rama de las ciencias sociales que trata de descubrir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que, con la autoridad del poder político, constituye una maquinaria del Estado y de las instituciones públicas...". (126).

"La Administración Pública es la dirección y operación de los negocios públicos de to

---

(123).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 77.

(124).- CARRILLO FLORES, ANTONIO. "La Justicia Federal y la Administración Pública". (México, D.F. Editorial Porrúa, S.A.). 1978. Pág. 34.

(125).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 475.

(126).- BIELSA, RAFAEL. "Ciencia de la Administración". (Rosario, Argentina; Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad Nacional del Litoral). 1937. Pág. 41. Citado por Wilburg Jiménez Castro. Op. Cit. 'Obra # 1'. Pág. 183.

dos los niveles del Gobierno, incluyendo al internacional". (127).

"La Administración Pública es la parte de un campo más amplio y general de administración el cual, estudia cómo las instituciones están - organizadas, motivadas y dirigidas y que varían desde la familia hasta las Naciones Unidas. La Administración Pública es un proceso que comienza en el electorado y continua, a través de los partidos políticos y la legislatura, hasta la - administración misma...". (128).

"La Administración Pública es la función- administrativa de administrar la ley como ha sido declarada por la rama legislativa e interpretada por la judicial del Gobierno". (129).

"Cuando se habla de Administración Pública, se alude a la que está encaminada a la conquista de propósitos que son específicamente -- los fines del Estado". (130).

---

(127).- GOURNAY, BERNARD. "Introduction a la Science Administrative". (Paris, Francia; Libraire Armand Colin). 1966. Pág. 7. Citado por Wilburg Jiménez Castro. Op. Cit. 'Obra # 1'.- Pág. 183.

(128).- MARSHALL, EDWARD y OGDEN DIMOCK, GLADYS. Op. Cit. Pág. 1.

(129).- WILLOUGHBY, W.F. "Governament of Modern States". (S/Refer. Bibliográfica). Citado por Wilburg Jiménez Castro. Op. Cit. 'Obra # 1'.- Pág. 183.

(130).- CARRILLO FLORES, ANTONIO. Op. Cit. Pág. 34.

Ahora bien, considero prudente, en mi criterio, pretender de una manera totalizadora, -- elaborar un análisis integral de la Administración Pública, más que hacer un esfuerzo por señalar los principales elementos que contienen - las definiciones antes transcritas, mismas que con propósitos eminentemente informativos, propender dar una idea de la investigación realizada.

Así, para tener un concepto integral de la Administración Pública debemos tomar en cuenta- dos elementos importantes: uno de indole técnico y otro de caracter político, de tal forma -- que "la Administración se nos ofrece como la dirección y la gestión de los negocios estatales, dentro del marco del derecho y las exigencias - de la técnica...". (131).

Por otro lado, independientemente de estos dos elementos intrinsecos de la Administración- Pública, resulta conveniente establecer los criterios que se han adoptado para definirla, los cuales resultan igualmente importantes:

"La Administración Pública debe entenderse desde un punto de vista formal como el órgano - público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y, desde un punto de vista material, es la actividad de éste organismo considerado en sus problemas de-

---

(131).- CARRILLO FLORES, ANTONIO. Op. Cit. Pág .41.

gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (132).

"La Administración Pública debe tomarse en dos sentidos: a). Sentido Subjetivo; y, b). Sentido Objetivo. En el primero se significa la persona o grupo de personas que son sujeto activo o pasivo de una actividad o relación jurídica, como cuando decimos: administración-demandante, administración-demandada. En el segundo se designa la actividad misma, como resulta de decir: administración eficiente, administración retardada". (133).

"Acudiendo a los don puntos de vista conforme a los cuales se estudian las funciones de nuestro Estado, y el concepto general de Administración, vamos a definir la naturaleza de la Administración Pública. En su sentido formal, subjetivo u orgánico, la Administración Pública es el conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo a fín de perseguir una tarea determinada, que generalmente es el bien colectivo En el aspecto material

---

(132).- MOLITOR, A. "Administration Public".(ONU; UNESCO). Pág. 18. Citado por Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 119.

(133).- ROJAS ARBELAES, GABRIEL. "El Espíritu del Derecho Administrativo". (Colombia; Editorial-Temis, Bogotá, S.A.). 1972. Pág. 25.

u objetivo, se refiere a la actividad o acción- y se identifica con la función administrativa - porque constituye la forma de ejercicio de la - actividad del Estado". (134).

Así pues, con el análisis de todo lo tratado anteriormente, la Administración Pública debe, en mi opinión, -y basado en las ideas de -- Wilburg Jiménez y Alejandro Carrillo-, ser definida como aquel conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos, y de sistemas y estructuras institucionalizados que sirven para el proceso de -- transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos y sociales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo o país se eleve a una etapa particular superable a otra más- elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos.

Por último, considero que las disensiones- que se han suscitado para precisar si la Administración Pública es una ciencia, una técnica- o un arte, se resuelven tomando el criterio que se adoptó para el estudio de la Administración- en general; y, sólo resta, saber si la Administración Pública posee o no, personalidad jurídica propia, es decir, saber si la Administración Pública es susceptible de derechos y obligaciones, tema que abordaré en el Capítulo III de ésta obra.

---

(134).- RIO GONZALEZ, MANUEL DEL. Op. Cit. Pág. 119.

4).- ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Tomando como valido el criterio que considera a la Administración Pública como aquella organización que forma parte de la actividad del Estado, que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y que se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios generales o en la forma de servicios públicos; surge el imperativo de determinar de manera clara la estructura que tiene la propia Administración Pública, ya que de la configuración y organización de sus órganos dependerá el éxito y desarrollo de la misma.

A fin de que los servicios públicos sean prestados de la mejor forma posible, sea directamente por el Estado o bien a través de los particulares, existen diversas formas de organización administrativa.

Colmeiro dice que la organización administrativa debe fundarse en el principio de que la

administración "es una y de esa manera la unidad presidirá siempre la organización administrativa, no obstante sus diversas formas". (135).

Para algunos autores, la organización administrativa es la parte más importante del Derecho Administrativo, ya que corresponde a esta disciplina el estudio del derecho que establece la organización de los entes que ejercen la actividad administrativa.

Sin embargo, es indudable que la organización administrativa constituye una parte del Derecho Administrativo. Es objeto del Derecho de la Organización: "la estructura de los órganos funcionales y la atribución de los mismos, así como la distribución de facultades y obligaciones (competencia)". (136).

La doctrina administrativa en la materia, distingue varios tipos de organización administrativa, mismas que trataré con posterioridad al adecuarlas a nuestra estructura administrativa.

Al hablar de la Centralización administrativa, Gabino Fraga dice que la Centralización "...implica una relación jerárquica entre va-

---

(135).- COLMEIRO, MANUEL. Op. Cit. Citado por Jorge Olivera Toro. "Manual de Derecho Administrativo". (México, D.F.; Editorial Porrúa, S.A.).- 1976. Pág.281.

(136).- FORSTHOFF, ERNEST. (S/Refer. Bibliográfica). Citado por Jorge Olivera Toro. Op. Cit. Pág.- 281.

rios órganos". (137).

Por su parte, Olivera Toro la define como "una estructura en la que el conjunto de órganos administrativos de un país se encuentran enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de la adversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso lo lleven los centros superiores y la ejecución los subordinados o inferiores". (138).

A la relación jurídica que vincula a los órganos de la administración centralizada, se le llama jerarquía administrativa, en la que existe un centro de autoridad del que dependen varios órganos, de los que, a su vez, dependen otros hasta llegar a los últimos inferiores; pero todos ellos vinculados directamente, en forma mediata o inmediata, con el poder central. Esto corresponde perfectamente al significado etimológico de la palabra centralizar: "llevar al centro lo que está fuera de él". (139).

En la centralización se tiene como ventaja la unidad de criterios, pero se pierde rapidez, eficacia y oportunidad en la satisfacción de las necesidades públicas; en tanto que en la descentralización no existe o es difícil la uni

(137).- FRAGA GABINO. Op. Cit. Pág. 166.

(138).- OLIVERA TORO, JORGE. Op. Cit. Págs. 285 y 286.

(139).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 479. Igualmente señalado por Gabriel Rojas Arbelaes.- Op. Cit. Pág. 27.

formidad de criterios, pero se agiliza la solución de los asuntos administrativos.

Existen varios supuestos dentro de la centralización:

1. El Estado es la única persona titular de derechos que se desenvuelven en poderes públicos y éstos, a su vez, en una serie de órganos de mayor o menor jerarquía o importancia.

2. Es un régimen administrativo que coordina y vincula a los demás órganos públicos. Hay un régimen jurídico vigente encargado de filiar los caracteres de sus elementos.

3. La facultad de mando y decisión, se concentran en el Poder Ejecutivo. Las autoridades inferiores obran en su nombre y por instrucciones recibidas de los órganos superiores.

4. Existe un régimen jerárquico, como conjunto de órganos que suceden de arriba a abajo, formando una estructura unitaria. Se le imagina como una piramide, que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y en la base a los órganos inferiores de la administración.

Otra consideración que se ha hecho respecto de las características de la centralización, es la que se plantea en los términos siguientes:

"La centralización implica:

a). La concentración del Poder Público, de la coacción y de la fuerza pública.

b). La concentración del Poder Público, en

cuanto a la facultad de decisión y de-
la competencia técnica.

c). La concentración de la designación de-
los trabajadores al servicio del Esta-
do". (140).

Gabino Fraga (141), al hacer un análisis - de los poderes propios de la centralización, -- menciona los siguientes:

a). Poder de nombramiento de los titulares de los órganos subordinados.

b). Poder de mando para dar órdenes o ins-
trucciones a los subordinados.

c). Poder de vigilancia sobre los actos de los inferiores jerárquicos.

d). Poder disciplinario para imponer san--
ciones administrativas a los empleados que cometan faltas en el desempeño de-
sus funciones.

e). Poder de revisión sobre los actos que-
los inferiores realicen para confirmar los, anularlos o modificarlos.

f). Poder de resolución de conflictos de - competencia.

En México es en el Presidente (como lo he-
señalado reiteradamente), en quien se concentra la mayor parte de la función administrativa. -

---

(140).- VILLEGAS BASABILVAZO, BENJAMIN. Op. Cit. Pág. 38.

(141).- FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pág. 167.

Por otra parte debo decir, que es también el titular del Poder Político. Como autoridad administrativa, es el Ejecutivo, el Jefe de la Administración, y ocupa por lo tanto, el lugar más alto de la jerarquía administrativa.

Por otro lado, resulta de suma importancia para el estudio del tema, anotar algunas consideraciones respecto de la centralización.

El vocablo centralizar en su acepción gramática1, significa reunir toda la autoridad en el Gobierno Supremo. Esto es, se centraliza cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos. (142).

La centralización y descentralización, pueden abarcar todas las funciones jurídicas estatales: Legislativa, Administrativa y Jurisdiccional.

Sayaguéz al hablar de centralización dice que ésta puede entenderse en dos sentidos. (143).

a). Al examinar en su conjunto la organización administrativa de un país, se dice que hay centralización o descentralización administrativa, es decir, que el conjunto de órganos administrativos están entrelazados bajo la dirección de un órgano central único, jerarca de la-

---

(142).- SAYAGUEZ LASO, ENRIQUE. "Tratado de Derecho Administrativo". (Montevideo, Uruguay; Editorial Martín Bianchi Altura). 1959. Tomo I. Pág. 204.

(143).- SAYAGUEZ LASO, ENRIQUE. Op. Cit. Págs. 212 y 213.

administración, en cuyo caso hay centralización administración; o, que tales órganos están vínculados dependiendo de otros que actuan con - - cierta libertad de acción, lo cual implica descentralización administrativa.

b). También se habla de centralización administrativa para indicar la manera como se vinculan y coordinan entre sí los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca. Examinando - internamente cada uno de dichos conjuntos orgánicos, se observa que los órganos que la integran están vinculados en forma tal, que el jerarca concentra en sus manos la dirección del - conjunto; esa forma de organización interna se denomina centralización administrativa.

En el primer sentido, la centralización o descentralización están referidas a la totalidad de la administración Pública de un país; en el segundo se alude a la forma como se enlazan internamente los órganos dentro de cada administración.

Con el objeto de comprender el término Jerarquía, utilizado al hablar de centralización y en virtud de las divergencias que sobre ese - concepto existen, Sayaguéz Laso elabora un análisis en la forma siguiente:

"Para unos, Jerarquía es la serie o conjunto de órganos administrativos, debidamente coordinados y subordinados, para hacer compatible - la unidad con la variedad del poder administrativo.

"Para otros, Jerarquía es el conjunto de -

funcionarios relacionados entre sí por la comunidad del fín público que realizan.

"El criterio predominante considera que la Jerarquía es la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la administración y los funcionarios mediante poderes de subordinación, para asegurar unidad en la acción". (144).

El propio autor, juzga que el primer concepto es erróneo porque la Jerarquía no puede confundirse con los órganos; el conjunto de órganos constituye la administración; la Jerarquía tiene relación con la forma como dichos órganos están vinculados entre sí. El segundo concepto confude la Jerarquía con el elemento humano que actúa en la administración. Asimismo, Sayaguéz está de acuerdo con el último de los conceptos propuestos, y al hablar de la Jerarquía dice: "...la Jerarquía considerada en sí misma, es una relación jurídica administrativa interna, que vincula órganos y funcionarios, colocándolos en situación de subordinación, con el fín de coordinar y dar unidad a la acción de todos ellos...". (145); concepto que yo considero bastante completo por llenar los vacios quelas opiniones anteriores omitían.

En las administraciones centralizadas, eljerarca concentra en sus manos el máximo de poder, todo el movimiento administrativo parte de él y converge hacia él.

---

(144).- SAYAGUEZ LASO, ENRIQUE. Op. Cit. Pág. 214.

(145).- SAYAGUEZ LASO, ENRIQUE. Op. Cit. Pág. 215.

Hauriou define la centralización administrativa como aquella "...consistente en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen el conjunto de poder de decisión para todo el territorio del Estado". (146).

Se dice que hay centralización cuando la actuación de los fines del Estado es realizada por el órgano u órganos centrales.

Como ya ha quedado expresado, en la centralización se concentran todas las atribuciones en el órgano central, y la acción de éste se extiende a los órganos inferiores, que no son más que delegados de aquel.

Las ventajas que ofrece la centralización, son bastante claras:

a). El Poder Político encuentra en la centralización un medio para afirmarse y para extenderse.

b). Los administrados encuentran en ella grandes comodidades porque asegura la prestación de ciertos servicios muy generales.

c). Se asegura la regularidad y la moralidad administrativa, ya que la centralización, como la ley, es imparcial, puesto que la administración central ve las cosas desde lo alto y desde lejos.

d). Existe una unidad de procedimientos ad-

---

(146).- HAURIOU, MAURICE. Op. Cit. Pág. 381.

ministrativos, concentración y coordinación de los asuntos, por lo que los administrados no se encuentran desorientados buscando la autoridad que deba resolverlos.

Asimismo, la centralización trae consigo graves inconvenientes:

a). La centralización conduce al centralismo burocrático, contrario a todo buen régimen político.

b). Si bien es cierto que se gobierna bien desde lejos, no es menos cierto que se administra mejor de cerca.

c). Debe dejarse a los habitantes una mayor esfera de acción, cosa que no se consigue con el centralismo.

d). Al burocratizarse la administración centralizada retarda la acción expedita, trabandose y obstanculizandose la práctica administrativa por el mecanismo oficinista.

e). Un riesgo peligroso, en la centralización adminisstrativa, es la intromisión política, pues produce efectos nocivos en el régimen administrativo. (147).

Por otro lado, y reiterando lo señalado, en un régimen centralista la administración se con-

(147).- MARIA DIEZ, MANUEL. "Derecho Administrativo". (Buenos Aires, Argentina; Bibliográfica Omeba). 1965. Tomo I. Pág. 68.

centra en un órgano central, sin embargo, al crecer la administración, se hace necesario delegar ciertas funciones y facultades a los órganos inferiores o subordinados. Es así como aparece la llamada desconcentración administrativa.

La desconcentración administrativa "...implica un desplazamiento de poderes, pero no significa el rompimiento de la vinculación jerárquica entre los órganos, aunque sí una atenuación de ella..." (148).

Por otra parte, se expresa también que "...la desconcentración existe dentro de la centralización administrativa y supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica".(149).

En Italia, dentro de las formas de Organización Administrativa, consideran a la desconcentración y a la descentralización; a la primera la llaman descentralización burocrática o jerárquica y a la segunda la refieren a la descentralización administrativa o autárquica; "...en ésta el Estado reconoce personalidad jurídica a entidades que se presentan ante él, muchas veces con fines propios específicos, y en la descentralización (burocrática), no surge una personalidad distinta a la del Estado, sino que se trata de sus propios órganos...". (150).

Los vocables usados por el Derecho Italiano

---

(148).- SAYAGUEZ LASO, ENRIQUE. Op. Cit. Op. Cit. 224.

(149).- MARIA DIEZ, MANUEL. Op. Cit. Pág. 72.

(150).- ZANOBINI. (S/Refer. Bibliográfica). Citado por Manuel Maria Diez. Ibidem. Pág. 71.

llevan a una confusión, se toma la palabra de desconcentración en lugar de descentralización burocrática o jerárquica y el término de descentralización, por el de descentralización administrativa o autárquica.

La desconcentración surge a raíz de que la administración por sí misma no puede ejercitar todas las funciones propias, y se ve en la necesidad de recurrir a los centros administrativos, a fin de delegarles diversos fines a cumplir ejerciendo determinadas actividades. Son centros de una misma persona jurídica a los cuales se les dá una competencia exclusiva.

La desconcentración, como ya se dijo, es una forma de organización administrativa, en la cual el poder de decisión y competencia para realizar actos, lo delega el Jefe de la Administración, en órganos inferiores jerarquicamente, que le están subordinados.

María Diez, considera que existen dos tipos de desconcentración, la central o interna y la periférica o externa: "La primera se dá por la atribución de competencia exclusiva a un órgano central, medio o inferior, jerarquicamente; la segunda es aquella en que las competencias desconcentradas lo son en favor de un órgano periférico o externo de la administración". (151).

La desconcentración puede tener su orígen en una ley o en un acto del Ejecutivo. La forma

---

(151).- MARIA DIEZ, MANUEL. Op. Cit. Pág. 73.

más viable es que la desconcentración surja por un acto de la misma administración y no por la ley, (a diferencia del Sector Paraestatal), ya que con ésta se establecen formas muy rígidas.- Pero, desde luego, para que un órgano administrativo pueda desconcentrar atribuciones, debe estar facultado por una ley.

La desconcentración trae consigo varias ventajas, tales como; la ejecución de los actos se agiliza, acercando los administrados a la administración; presenta una ventaja técnica en cuanto a la organización interna de los órganos centrales, a la vez que se acrecenta el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados; evita una larga linea de grados y niveles jerarquicos; y, el funcionario tiene mayor interés en el manejo de los asuntos, por la responsabilidad directa que tiene sobre ellos.

Pero, la desconcentración también muestra algunas desventajas, como las siguientes: los asuntos de un mismos género podrían ser resueltos conjuntamente y esto ahorraría personal; por la relación directa y cercana en que los funcionarios se encuentran con los administrados, aquellos pueden caer en la tiranía o al favoritismo, al resolver los asuntos; y, los funcionarios pueden tener poco criterio y requerir de mayor preparación técnica, para resolver los asuntos encomendados adecuadamente.

Por lo expuesto, se puede concluir que, si bien hay desventajas dentro de la desconcentración, ésta resulta conveniente en todo Estado moderno.

No debemos olvidarnos que en el Estado moderno, es obligado el reparto de las funciones de la Administración o la prestación de bienes y servicios, y que la desconcentración es una forma de organización administrativa que ayuda precisamente al Estado a cumplir con sus obligaciones.

El maestro Jorge Olivera Toro, apunta los procedimientos por los que el Estado tuvo que optar para lograr la desconcentración.

a). Transformar la estructura central para darle mayor rapidez, flexibilidad y eficacia, pretendiendo abarcar nuevas tareas.

b). Repartir nuevas actividades entre entidades subordinadas al propio Estado.

c). Crear organismos y encargarles de las modernas prestaciones. (152).

Al respecto, Ignacio Arvizu, señala lo siguiente: "...el primer supuesto, resulta sumamente costoso y crearía una burocracia de enormes dimensiones; la segunda resultaría peligrosa políticamente, ya que cada unidad podría convertirse en órgano unitario y autoritario; por esto, el Estado Mexicano optó por la tercera forma, ésto es, crear organismos y encargarles la prestación de servicios públicos...". (153).

---

(152).- OLIVERA TORO, JORGE. Op. Cit. Pág. 296.

(153).- ARVIZU HERNANDEZ, IGNACIO ENRIQUE. (S/Refer. Bibliográfica). Citado por Alfonso Castañeda Salgado. "Las Fuentes del Derecho Internacional". (México, D.F.; UNAM). 1969. Pág. 87.

Así el propio Olivera Toro propone que la desconcentración puede definirse como "el reparto de competencias entre órganos de la misma persona jurídica pública, ejerciendo su competencia con determinadas modalidades, que son las que originasn la desconcentración". (154).

En la desconcentración, no se alejan del poder Central los subordinados, el objeto es descongestionar los órganos centrales para dar solución fluida a los asuntos administrativos. En tanto que la descentralización, supone personas jurídicas distintas, entes de derecho público, diversas del Estado, pero siendo éste el que las reconoce y les otorga personalidad jurídica propia y por lo tanto, capacidad jurídica señalándoles los fines a cumplir, la desconcentración se da dentro de la misma personalidad jurídica del Estado, y no significa más que un mero reparto de competencias con determinadas modalidades, que son las que originan la desconcentración.

Se ha dicho que la desconcentración, "...es un paso forzoso para que la administración pase de la centralización a la descentralización..." (155), -considerandole como una institución que implica transición en la estructura de la Administración-. Sin embargo, compartiendo la idea de Andres Serra Rojas y de Jacinto Faya Viesca,

---

(154).- OLIVERA TORO, JORGE. Op. Cit. Pág. 298.

(155).- CASTELLANOS COUTINO, HORACIO. (S/Refer. Bibliográfica). Citado por Jorge Olivera Toro. Ibidem. Pág. 300.

pienso que las instituciones jurícias no son entes biológicos que alcancen distintos grados de evolución, sino que la realidad social es la -- determina su configuración.

La denominación que reciben los órganos descentrados es diversa, pero las actividades que- les corresponden están intimamente ligadas con- los órganos centralizados, siendo sus funciones de carácter técnico y no político.

El maestro Gabino Fraga, define a la desconcentración como "La atribución de facultades de decisión á algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, si- - guen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores". (156).

De todo lo anterior se puede resumir diciendo que la desconcentración es una forma de organización administrativa, que aparece cuando la- estructura centralizada se extiende.

Por lo que respecta a la dependencia de los- órganos inferiores respecto de los superiores,- en la desconcentración es real; se delegan algunas facultades y actividades, pero siempre bajo la supervisión y control del órgano superior jerárquico, esto es, la relación jerárquica de -- grados no desaparece por lo que, también los actos que se realizan son susceptibles de ser revocados, anulados o confirmados por la autori-- dad superior.

---

(156).- FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pág. 200.

Los entes descentrados carecen de personalidad jurídica propia, pero el órgano central les delega funciones, a fín de que la administración satisfaga de mejor manera los fines que tiene encomendados.

Por otro lado, la centralización y la descentralización son las dos formas clásicas de organización administrativa del Estado. En los tiempos modernos, es la descentralización como forma de organización administrativa, la que alcanza más desarrollo.

La descentralización puede admitir diversos grados, es decir, puede presentarse en los regímenes más centralizados o en aquellos con mayor descentralización, y comprende todas las posibles situaciones que pueden darse en orden a la distribución de poderes de administración en los Estados modernos.

Serra Rojas define a la descentralización administrativa como "la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa". (157).

Fraga nos dice que la descentralización consiste en confiar la "...realización de algunas-

(157).- SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Pág. 474.

actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía". (158).

La descentralización administrativa es un modo de organización de la administración pública que consiste en "dotar a los órganos descentralizados de personalidad jurídica y de una autonomía orgánica respecto del órgano central".- (159).

Las definiciones anteriores difieren en algunos puntos, pero coinciden en otros. Así pues, se han señalado como características de los organismos descentralizados, las siguientes:

Poseer personalidad jurídica propia; es decir, deben ser sujetos directos de derechos y obligaciones; poseer un patrimonio propio y, tener en mayor o menor grado autonomía técnica y orgánica.

La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos "no están sometidos a las reglas de gestión administrativa que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado". (160).

La autonomía orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas-

---

(158).- FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pág. 202.

(159).- MARIA DIEZ, MANUEL. Op. Cit. Pág. 77.

(160).- BUTTGENBACH, ANDRE. (S/Refer.Bibliográfica).Citado por Gabino Fraga. Op. Cit. Pág, 201-

propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.

La característica que puede señalarse como fundamental en el régimen de descentralización es la que los funcionarios y empleados que la integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos a que me referí al tratar la centralización administrativa.

Algunas de las ventajas que presenta la descentralización administrativa, son las siguientes:

La descentralización es, desde el punto de vista político, una institución liberal; descongestiona administrativamente al poder central; mediante la descentralización se persigue la correcta distribución de las funciones administrativas; y, las personas que desarrollan los servicios en la descentralización administrativa tienen la preparación técnica necesaria para procurar una satisfacción eficaz de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.

Por otra parte, la descentralización administrativa presenta ciertos inconvenientes como los que anoto en seguida:

Disminuye la fuerza del poder central y por lo tanto lo debilita; en la llamada descentralización regional, puede llegarse a la primacía de los intereses locales, sobre los intereses

generales de un país; considerando que la descentralización implica necesariamente un régimen legal, tendría que aumentar la regulación jurídica de la Administración Pública; la descentralización puede ofrecer resistencia a la realización de las reformas necesarias para irlas adaptando a las necesidades que deben satisfacer; y, la multiplicación de entes descentralizados pueden originar rivalidades entre ellos, causando desorden en la administración.

Muchos de los inconvenientes referidos, pueden salvarse con un control adecuado del órgano central.

A pesar de los inconvenientes de los entes descentralizados, la experiencia demuestra que estos se siguen creando en mayor número.

Ahora bien, la Administración Pública, producto de la sociedad a la que sirve, sufre las transformaciones y cambios de la misma, requiere adecuarse constantemente a la evolución social, a fín de constituir la organización que la colectividad necesita para el cumplimiento de sus cometidos; así pues, los cambios económicos políticos y sociales que se han dado en el país han hecho necesaria la adaptación y acrecentamiento del aparato administrativo a fín de convertirlo en promotor y garante de la colectividad.

La Administración Pública Federal cumple sus cometidos a través de una serie de entidades tanto centales (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos), como desconcentra

dos (entidades situadas en el Sector Centralizado) y, Paraestatales (órganos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales y auxiliares y fideicomisos).

Es ya de nuestro conocimiento que el Jefe del Poder Ejecutivo (órgano superior en la jerarquía administrativa, con amplios poderes de decisión, mando y jerárquicos necesarios para la conservación de la unidad en la administración), se auxilia para el cumplimiento de sus funciones de variedad de órganos estructurados jurídica y administrativamente en diversas formas, desarrollando ellos ya sea actividad fín, es decir funciones de prestación directa de servicios o producción de bienes; o actividades de apoyo, aquellas tendientes a prestar ayuda técnica o administrativa a las demás entidades.

Por los rasgos característicos que revisten los entes que dependen del Ejecutivo, puede decirse que éstos caben en dos distintas categorías: Entidades Centrales y, Entidades Paraestatales, de lo cual se concluye que la Administración Pública en México está integrada por la Administración Central y la Administración Paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su Artículo 1o. que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada, aclarando en su Artículo 2o. que para el ejercicio de-

sus atribuciones, el despacho de los asuntos de caracter administrativo, el Presidente de la República cuenta con las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos como entidades centrales.

Las entidades centrales dependen directamente del Ejecutivo, sus titulares son nombrados y removidos libremente por él; estas entidades no tienen personalidad jurídica propia, la suya es la personalidad general de la Administración Pública, carecen también de patrimonio propio, su patrimonio se confunde con el general del Estado, estan sometidas a la dirección administrativa y financiera de éste, conservan su estricta relación de jerarquía respecto del Presidente de la República, ésta relación jerárquica es la base de la unidad en la Administración Pública. Los órganos centrales responden de sus actividades en los términos que establece el Artículo 93 Constitucional.

Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tienen su fundamento constitucional en el Artículo 90 que establece: "La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Tanto las Secretarías como los Departamentos

Administrativos tienen jurídicamente el mismo - rango.

Los titulares de las dependencias centrales (Secretarios de Despacho o Jefes de Departamentos Administrativos), ejercen sus funciones por acuerdo del Presidente, tienen la obligación de formular proyectos de leyes, Reglamentos, Decretos, respecto de las funciones que sean de su - competencia, mismas cuyo trámite y resolución - corresponde a ellos originalmente desempeñar, - pero cuyo desarrollo pueden delegar en otros -- funcionarios o empleados en el caso de que no - lo prohiban las leyes.

Para el mejor desempeño de sus funciones, - las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos pueden contar con organismos desconcentrados subordinados jerárquicamente a ellos, en los cuales delegar ciertas funciones específicas.

El titular de la Secretaría de Estado es el Secretario de Estado, él es el Jefe de todos -- los servicios administrativos de su ramo y tiene, además de sus facultades específicas, ciertas facultades como la de ejercer el poder jerárquico y disciplinario sobre el personal a -- sus ordenes, tomar decisiones ejecutorias, ejercer el control de las entidades paraestatales - relativas a sus ramos, actuar en la política general que señala el Presidente. El Secretario de Despacho tiene el caracter de Autoridad Administrativa y en su caso, de Autoridad Responsable.

De acuerdo con el Artículo 93 Constitucio--- nal, el Secretario de Estado debe otorgar Refren do a los actos del Ejecutivo que incidan sobre - su esfera de competencia para que estos puedan - ser obedecidos. A través del Refrendo se autenti ca que un acto presidencial se ha realizado en - el área de facultades del Ejecutivo y se asegura su cumplimiento.

El Secretario de Estado debe auxiliarse en el despacho de sus asuntos de Agentes Administra tivos de diversas jerarquías como Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores, Jefes de Departa- mento, Sección, Mesa y otros, en los cuales dele ga determinadas funciones.

Los Subsecretarios tienen una doble función: política, cuando lss corresponde por Ley, sustituir al titular de la dependencia o actuar en su nombre; y, administrativa, en cuanto son respon- sables del despacho de los asuntos de la Subse-- cretaría a ellos encomendada.

A su vez, el Jefe del Departamento Adminis-- trativo se auxilia de Secretarios Generales, Ofi cial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y - Subjefes de Oficina, Sección, Mesa, de conformi- dad con lo establecido en su respectivo Reglamen to Interior.

Actualmente la Administración Central se in- tegra por diecisiete Secretarías de Estado y un- Departamento Administrativo. Algunas de éstas de pendencias fueron creadas desde hace más de un - Siglo y se han venido transformando, en cambio - otras, son de reciente creación.

La existencia de las dependencias del Ejecutivo está determinada desde siempre, por las prioridades y necesidades que se han planteado en el ámbito nacional, así tenemos que en el inicio de la lucha de Independencia, fué inquietud de los jefes libertarios crear una estructura constitucional y administrativa que constituyese la base del nuevo Estado mexicano. Miguel Hidalgo, con el objeto de atender los asuntos generales del Gobierno Insurgente, creó tres Secretarías en el año de 1810: la de Estado y Despacho de Gracia, la de Justicia y la de Guerra.

La Constitución de Apatzingán, que nunca tuvo vigencia, señalaba tres dependencias centrales: la de Guerra, la de Hacienda y Gobierno y, la de Relaciones Interiores y Exteriores.

Fueron cuatro las Secretarías establecidas por el Reglamento Provisional Político del Imperio de 1821: La Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, cuya función principal era dar solución a los asuntos interiores del gobierno y ejercer la Soberanía Nacional; la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, con el objeto de defender la Soberanía Nacional tanto en el ámbito interno como en el internacional; la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, creada con el fín de dar solución jurídica a los conflictos sociales, a través de los diversos tribunales establecidos así como, conocer de cuestiones relativas a la Iglesia Católica; y, la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, que obedece a la urgente necesidad del go---

bierno de hacerse llegar los fondos indispensa-- bles para sufragar los gastos de la burocracia - civil y militar.

Esta Organización Administrativa se mantuvo- con pocos cambios hasta 1917. El Decreto de la Junta Soberana Provisional Gubernativa fechada - el 8 de noviembre de 1821 y la Ley Reglamentaria de la materia de la Constitución de 1824 la con- servaron, lo mismo que el Artículo 28 de la Ley- Cuarta de las Leyes Centralistas, aunque en - - ellas la Secretaría de Estado y del Despacho de- Justicia y Negocios Eclesiasticos pasó a formar- parte de la Secretaría de Asuntos del Interior.

En las Bases para la Administración de la Re- pública Mexicana del 22 de abril de 1853, se adi- cionó la Secretaría de Fomento, Colonización, In- dustria y Comercio; y, en el mismo año, el Sec-- tor Central Federal se vió incrementado con la - Secretaría de Gobernación.

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Pú-- blicas surge en el año de 1891, y en 1905 la de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Con la Ley del 13 de abril de 1917, nacen -- los Departamentos Administrativos, creando Don.- Venustiano Carranza el Universitario y de Bellas Artes; el de Justicia y el de Salubridad Pública, que ese mismo año vieron aumentado su número, en virtud de una Ley de Secretarías de Estado que - ordenaba la existencia de los Departamentos de - Aprovisionamientos Generales; Aprovisionamientos Febriles; y, Aprovisionamientos Militares.

En el periodo comprendido de 1917 a 1921 se

dieron pasos muy importantes tendientes a rescatar la división de poderes seriamente amenazada desapareciendo la Secretaría de Justicia, pero conservando en el seno del Ejecutivo a la Procuraduría General de la República y, entregandose al Poder Judicial, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito; otorgando además, facultad a los Jueces Locales la administración de la justicia de paz. Por otra parte, la educación primaria y secundaria queda en manos de los Ayuntamientos, solo la educación superior habría de ser impartida por el Estado a través del Departamento Universitario y de Bellas Artes, cuyo titular era el Rector de la Universidad.

En 1928, se crea el Departamento de Presupuesto; y, en 1933, el de Estadistica Nacional.

En la Ley de Secretarías de Estado del 6 de marzo de 1934, se establece el funcionamiento de los Departamentos de Trabajo, Agrario y del Distrito Federal.

Los Departamentos Forestal, de Caza y Pesca, de Asuntos Indigenas y de Educación Fisica fueron establecidos en 1935.

En el año de 1937, se crea el Departamento de Asistencia Social Infantil, que se transforma en ese mismo año en la Secretaría de Asistencia Pública.

En 1939, se crea el Departamento de Marina y se reduce el número de Secretarías. En 1940, El Departamento de Trabajo pasa a ser Secretaría de Estado.

En el año de 1943, se fusiona en una Secretaría, la de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad (que se había fundado en 1937), dando origen a la Secretaría de Salubridad y -- Asistencia.

La Ley de Secretarías de Estado sufre transformaciones en el año de 1946, tales modificaciones dan nacimiento a la Secretaría de Recursos Hidráulicos y a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, da nacimiento a la Secretaría de la Presidencia y a la del Patrimonio Nacional, divide en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y cambia la denominación de algunas dependencias.

En 1974, se crea la Secretaría de la Reforma Agraria y la de Turismo.

En 1976, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala como dependencias centrales, las siguientes:

1. Secretaría de Gobernación. Esta Secretaría nace en 1821 con el nombre de Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; en 1936 pasa a ser la Secretaría del Interior, fusionando con la de Relaciones Exteriores en 1843; en el año de 1953 fué la Secretaría de Relaciones Interiores y de Justicia; en ese mismo año se le nombra Secretaría de Gobernación.

2. Secretaría de Relaciones Exteriores. Sur

ge en 1821 como la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; en 1936 se separa de ésta, fusionandose nuevamente en 1853, año a partir del cual se le conoce como Secretaría de Relaciones Exteriores.

3. Secretaría de la Defensa Nacional. Surge en 1810, como la Secretaría de Guerra; de 1821 a 1936 se le conoce como Secretaría de Guerra y Marina; en el año de 1939 se divide en dos dependencias: la Secretaría de la Defensa Nacional y el Departamento de Marina.

4. Secretaría de Marina. Nace unida a la Secretaría de Guerra, separandose en 1939 para crearse el Departamento de Marina, en 1940 en virtud de un Decreto se modifica su estructura orgánica, pasando a ser la Secretaría de Marina.

5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se llamó Secretaría de Hacienda a partir del año de 1821; en 1853 se le encomendaron funciones de otro tipo por lo que pasó a ser Secretaría de Hacienda, Comercio, Colonización e Industria. En virtud de una Ley posterior, se le denomina Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

6. Secretaría de Programación y Presupuesto. Se crea por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el año de 1976 y tiene como antecedentes a la Secretaría de la Presidencia de 1958 y de manera indirecta a los Departamentos de Presupuesto de 1928 y al de Estadistica Nacional de 1933.

7. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Algunas de sus funciones competieron ori

ginalmente a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, su esfera abarca - asuntos anteriormente encomendados a la ya desaparecida Secretaría de Industria y Comercio.

8. Secretaría de Comercio. Nace en al año - de 1843; en 1853 forma parte de la llamada Secretaría de Hacienda, Colonización, Industria y Comercio, y continua unida a diversas Secretarías hasta el año de 1917 en que se denominó Secretaría de Industria y Comercio, adicionándosele en el mismo año la materia laboral; en 1935- se le llamó Secretaría de la Economía Nacional, posteriormente forma la Secretaría de Industria y Comercio nuevamente y, en 1976 se especializa su competencia llamándosele Secretaría de Comercio.

9. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. En 1853 algunas de las funciones de ésta Secretaría, se confiaron a la Secretaría - de Hacienda, posteriormente a la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; en 1861 se -- crea la Secretaría de Fomento que amplía su competencia en 1917 pasando a ser la entidad central conocida con el nombre de Secretaría de Fomento y Agricultura; en 1943 se le denomina Secretaría de Agricultura y Ganadería. La Secretaría de Recursos Hidráulicos surge en 1946, su - antecedente se remonta a algunas Comisiones de- Irrigación y Direcciones Hidráulicas; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fusiona en 1976 a ambas Secretarías, situación -- que guarda hasta hoy.

10. Secretaría de Comunicaciones y Transpor

tes. Se crea en 1891 con el nombre de Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. No sufre variaciones de importancia hasta la actual Ley que la separa de la Secretaría de Obras Públicas.

11. Secretaría de Asentamientos Humanos y -- Obras Públicas. Funcionó desde su creación en el año de 1891 como Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas hasta la Ley Orgánica actual que elimina de su esfera de competencia la materia - de Comunicaciones y Transportes, incorporando en ella la de los Asentamientos Humanos.

12. Secretaría de Educación Pública. Nace en el año de 1843 como Secretaría de Instrucción Pública y fusiona a la materia de Industria y Negocios Elesiásticos. En 1891 se limita su esfera - de atribuciones y su nombre cambia por el de Secretaría de Instrucción Pública; en 1917 regresa a su anterior denominación; en 1918 se transforma en Departamento Universitario y de Bellas Artes; de 1921 a la fecha se le llama Secretaría - de Educación Pública.

13. Secretaría de Salubridad y Asistencia. - Su antecedente radica en el Departamento de Salubridad que unido con la Dirección de Beneficencia se creó en 1917; en 1939 se crea la Secretaría de Asistencia y el Departamento de Salubridad, que se fusionarían en el año de 1946 dando paso a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, nombre que le reconoce la actual Ley Orgánica.

14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. De 1917 a 1922 forma parte de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. En 1922 se

crea el Departamento de Trabajo y en 1935 la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social.

15. Secretaría de la Reforma Agraria. Nace como el Departamento de Asuntos Agrarios de 1917, erigiendose en Secretaría en el año de 1974.

16. Secretaría de Turismo. Nace en el año de 1974 aunque la materia de su competencia se había encomendado a diversos organismos dependientes de la Secretaría de Gobernación, mismos que se fusionaron en el Departamento de Turismo en el año de 1958 en virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. La Ley Orgánica vigente, le reconoce el caracter de Secretaría de Estado, condición que conserva hasta nuestros días.

17. Secretaría de Pesca. Sus funciones correspondieron originalmente a la Secretaría de Agricultura y Fomento. El 31 de diciembre de 1935, nace un Departamento con mayor grado de especialización en la materia: el Forestal, de Caza y Pesca; siendo en el año de 1939 cuando las atribuciones referidas a la materia de Pesca se otorgaron al Departamento de Marina Nacional. En 1958 tales funciones fueron encomendadas a la Secretaría de Industria y Comercio. En 1976 con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se crea el Departamento de Pesca que funciona con esa denominación hasta 1982 en que se da el caracter de Secretaría de Estado, con competencia para despachar los asuntos relacionados a ésta.

18. Departamento del Distrito Federal. El --

Distrito Federal es una entidad federativa que nace a la vida político - administrativa en el año de 1824 en virtud de haber sido elegida la Ciudad de México, por el Congreso, como sede de los Poderes de la Federación. Por disposición - constitucional, en el año de 1836 se suprimió - el Distrito Federal pasando la Ciudad de México a ser parte del Departamento de México hasta 1846, año en que surge nuevamente como consecuencia del Decreto que restaura la vigencia de la Constitución de 1824, que otorgó al Congreso facultad para elegir la residencia de los Poderes Públicos Federales. Ha sufrido desde entonces cambios diversos en su estructura administrativa. Es en 1917 cuando la Constitución otorga al Congreso facultad para legislar en todo - lo relativo a la entidad y fija las bases de su organización, bases que han ido reformándose en virtud de distintas leyes orgánicas. En su evolución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le reconoce la condición de Departamento Administrativo.

La última reforma que sufre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (enero de 1982), integra al Sector Central de nuestra estructura administrativa Federal, con diecisiete Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, además de (como ya lo señalé con anterioridad), la Procuraduría General de la República.

Ahora bien, el otro universo que conforma - la Administración Pública Federal es el llamado Sector Paraestatal que se integra, de acuerdo a

lo establecido por el Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, -- por las siguientes entidades:

I.- Organismos Descentralizados;

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

III.- Fideicomisos.

A pesar de la relevancia que desde sus orígenes ha tenido el Sector Paraestatal y que se ha acentuado a últimas fechas en ocasión de las importantes reformas legislativas que lo convierten en parte fundamental del Derecho Financiero, la Constitución Federal no fijaba las bases de la Administración Paraestatal, solamente hacía referencia a ella en unos preceptos que algunos tratadistas como es el caso del maestro Serra Rojas, pretendían tomar como su base constitucional.

Se habló mucho de la constitucionalidad del Sector Paraestatal, supuestamente basado en los Artículos 93 y 123 Fracción XXXI; algunos teóricos del Derecho Administrativo defendían esta postura argumentando que en 1917, era imposible prever la necesaria creación de este tipo de entidades, situación que si bien es cierta, no -- justifica que a una distancia aproximada de 50 años a partir de la aparición de los primeros organismos de este tipo no se les hubiese dotado de un fundamento constitucional. Equivoca--

dos estaban nuestros tratadistas al cerrar los ojos ante una realidad contundente como lo es la existencia de los organismos públicos y señalar que su constitucionalidad estaba libre de toda discusión. Naturalmente era imprescindible la adición a la Carta Magna.

La falta de un precepto fundamental relativo al Sector Paraestatal, grave omisión que significaba su inconstitucionalidad y por tanto la inconstitucionalidad de sus tareas, desaparece en virtud de la reciente modificación a la Carta Magna, que determina: "La Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". (161).

Con esta adición se dota a la Administración Paraestatal de una auténtica base constitucional. Esta modificación es destacada también, independientemente de su mejor técnica legislativa y redacción, porque contiene una muy importante disposición; la relativa al hecho de que es a través de la Ley Orgánica que expida el Congreso como se distribuirán los negocios del orden administrativo de la Federación que debe-

(161).- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicación de Abril 21, de 1981. (México, D.F.).

rán ser despachados por las dependencias centrales, y se definirán las bases para la creación de las entidades paraestatales, así como la intervención del Ejecutivo en su operación.

Hasta antes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las entidades paraestatales se creaban no sólo por Ley sino también por Decreto del Ejecutivo o por disposición del titular de alguna dependencia directa de la Administración; esta fué una de las causas que provocó el crecimiento irracional que experimentó el Sector Público y que se tradujo en la duplicidad de funciones y pérdida de recursos humanos y materiales. Uno de los objetivos que informan a la Ley Orgánica es controlar tal acrecentamiento estableciendo para ello que los organismos descentralizados sólo podrán crearse mediante Ley del Congreso, o bien, a través de Decreto del Ejecutivo; pero también esta disposición era inconstitucional pues no existía facultad explícita del Congreso para crear organismos públicos.

Hasta antes de la adición al texto constitucional, mi postura sobre estos puntos era la siguiente: sostenía que la carencia de un precepto o conjunto de preceptos constitucionales que establecieran los principios básicos del Sector Paraestal había producido graves problemas con repercusiones nocivas como el caso de la creación sin control de este tipo de entidades por parte de los titulares de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal que, con el objeto de satisfacer demandas urgentes,-

creaban órganos descentralizados que al cumplir con sus funciones dejaban de justificar su existencia y sólo significaban pesadas cargas para el Estado. Aunque esta situación había sido corregida en parte por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establecía que los organismos descentralizados podían ser creados por disposición del Congreso o del Ejecutivo Federal; y por la ejecución de las reformas administrativas que habían eliminado gran número de organismos inútiles, ello no implicaba que el problema hubiera sido resuelto del todo, aún faltaba el paso más trascendente: la inclusión de un articulado constitucional que contemplara al Sector Paraestatal y en el cual se definiese su personalidad, las bases para su creación y liquidación, para su funcionamiento, para el nombramiento de sus titulares, que estableciere a qué Poder correspondía la atribución de crear entidades paraestatales, ya que no existía facultad expresa del Congreso para crearlas.

Por otro lado, la carencia de tal fundamento constitucional había conducido a contradicciones como la que señala el maestro Ruíz de Chávez se daba cuando, mientras que la Constitución señalaba expresamente que determinados servicios públicos o actividades industriales, por ejemplo, el suministro de energía eléctrica o la explotación del petroleo sólo podían ser desarrollados por la Federación, estos se llevaban a cabo por Organismos Descentralizados, la Comisión Federal de Electricidad y Petroleos Me

xicanos, respectivamente. Esta situación se mantiene a pesar de la adición al texto constitucional pues el alcance de ésta no provocó variación alguna en este renglón: "...al crear Organismos Públicos se descentralizan funciones que originalmente se reservan a la Federación en una ley que encuentra su fundamento constitucional en el Artículo 90 de la Carta Magna". (162).

Para comprender que se trata de dos personas jurídicas distintas, basta con remitirse al Artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, que establece:

Son personas morales:

I.- La Nación, los Estados y los Municipios.

II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

III.- Las sociedades civiles o mercantiles.

El término "Nación", se emplea en éste precepto como sinónimo del término Federación o Estado. Dentro de la segunda fracción quedarían comprendidos los organismos públicos; y, en la tercera, las empresas de participación estatal. De ahí se desprende que los organismos descentralizados no comparten la personalidad jurídica de la Federación, por tanto, se trata de per

(162).- RUIZ DE CHAVEZ, MARIO. "Los Ingresos del Estado". Trabajo presentado en el examen de oposición 'Inconstitucionalidad del Sector Paraestatal' Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. (México, D.F.). Pág. 20.

sonalidades jurídicas que se excluyen, sin embargo no se ha tomado en cuenta esta distinción al encomendarles el desarrollo de funciones exclusivas de la Federación.

Por otra parte, la tendencia actual es la de descentralizar funciones pero sin tomar en cuenta que, dadas las caracteristicas de la descentralización administrativa, no todos los servicios públicos o actividades, sobre todo aquellas básicas para el desarrollo del Estado y el ejercicio de su soberanía son susceptibles de descentralización, ya que deben guardar relaciones estrechas con el Ejecutivo Federal, deben ser rigurosamente controladas y administradas por la importancia económica y política que representan, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Una vez planteado y determinado el problema que constituye mi objeto de conocimiento, procederé a hacer un breve estudio sobre las diversas entidades de la Administración Pública Paraestatal en México, tomando como base, desde luego, los conceptos que he señalado anteriormente, y que habrán de ubicarme en el ámbito preciso en el que se genera la problemática delineada.

Serra Rojas dice que "La Administración Pública Paraestatal está integrada por un conjunto de instituciones, organismos, empresas de economía mixta, patrimonios públicos, que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado sin formar parte de la Administración Pública Centralizada, con

la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquella, y dividida en sectores para tal efecto". (163).

El Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el Poder Ejecutivo se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal Federal:

I.- Organismos Descentralizados;

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

III.- Fideicomisos.

Para entender lo que es un Organismo Descencentralizado es preciso tener el conocimiento previo de lo que se entiende por descentralización, y para ello a su vez, conocer el término descentralizar.

M. Walline nos dice que "descentralizar, es retirar los poderes de la autoridad central, para transferirlos a una autoridad de competencia menos general; sea competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto". (164).

---

(163).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 601.

(164).- WALLINE, M. (S/Refer. Bibliográfica). Citado por Andres Serra Rojas. Op. Cit. Págs. 473 y 602.

De este concepto se concluye que un Organismo Descentralizado es aquel que nace siguiendo los principios de la acción de descentralizar.

La Descentralización presenta en nuestro derecho un doble aspecto: la territorial o regional que se materializa en el Municipio y es una forma mixta de descentralización política y administrativa y, la descentralización por servicio, que se manifiesta en el desarrollo de una actividad más bien técnica ya sea de carácter social, cultural, cientifico, industrial, o en la prestación de un servicio.

Cada una de estas formas de descentralización presenta sus propias caracteristicas. En la descentralización por región, los organismos descentralizados comparten al poder con el Estado, como se desprende del Artículo 115 Constitucional que da al Municipio carácter de autoridad, situación que no se presenta en el caso de los organismos descentralizados por servicio.

"La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea un régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos". (165).

"La descentralización administrativa, como-

---

(165).- BUTTGENBACH, ANDRE. (S/Refer.Bibliografica). Citado por Andres Serra Rojas. Op. Cit. Págs. 607 y 608.

forma de organización pública indirecta es un - medio de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de - derecho público no territoriales, para realizar los negocios específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo". (166).

Como ya se había mencionado, no es posible- descentralizar cualquier servicio o actividad - administrativa, pues por la naturaleza de algunas de éstas se caería en el riesgo de romper - la unidad de acción, o bien, perder el control- de jerarquía que debe existir necesariamente en ciertos casos.

En la esfera de la descentralización, mi -- análisis se limitará sólo a la descentraliza--- ción por servicio, que se caracteriza por las - siguientes peculiaridades:

a). Los órganos descentralizados por servicio tienen, en virtud de una ley o Decreto, personalidad jurídica propia, es decir, diversa de la personalidad general de la Administración Pública.

b). Tienen patrimonio propio integrado por bienes del Estado, pero sometido a un - régimen jurídico esencial, al extinguirse el organismo descentralizado, los -- bienes que conforman su patrimonio vuelven al Estado.

---

(166).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 607.

c). Son entidades con autonomía técnica respecto a sus tareas.

d). Su actividad se controla por la Secretaría de Programación y Presupuesto en caso de que no se encomiende a otra dependencia.

e). Son autónomos en cuanto a su organización.

f). Los organismos descentralizados por servicio no tienen carácter de autoridad, como es el caso de los organismos descentralizados por región.

Este tipo de entidades públicas (organismos descentralizados), tienen objetivos muy variados: la explotación de servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad), explotación de bienes y recursos (Petroleos Mexicanos), obtención de recursos para fines de asistencia social (Instituto Mexicano del Seguro Social), desarrollo de servicios asistenciales para los propios trabajadores del Estado (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado), impartición de educación superior (Universidad Nacional Autónoma de México), realización de investigaciones cientificas (Instituto Nacional del Petroleo), y muchos más.

El Estado se reserva determinadas facultades respecto a los organismos descentralizados, a fín de controlar sus acciones y mantener la unidad política; estas facultades son, entre otras, las de modificar las leyes que los rigen,

nombrar a sus consejeros, Directores, Gerentes y personal técnico, controlar su presupuesto, vetar sus actividades. Además el Poder Central, se reserva la facultad de vigilancia de las actividades de estas agencias, que es un importante medio de control: otras establecidas en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados, y Empresas de Participación Estatal y, en las diversas leyes que dan nacimiento a estas entidades, son las siguientes:

a). Excepciones a la autonomía técnica.

b). Aprobación de determinados actos básicos que afecten la vida económica y financiera de la Institución.

c). Control de sus presupuestos, balances y gastos.

Un organismo descentralizado surge en virtud de una Ley o Decreto, en el cual se fijan sus bases orgánicas, tal disposición normativa puede ser derogada sin que por ello el órgano desaperezca, pues variaría sólo en cuanto a no ser ente descentralizado sino otro de naturaleza diversa, si no se establece lo contrario.

Otro importante grupo de entidades paraestatales es el constituido por las Empresas de Participación Estatal; al abordar este tema es necesario señalar que ellas, igual que los fideicomisos y algunos Organismos Descentralizados son Empresas Públicas, por tanto debo hacer algunas referencias sobre éstas.

"Las Empresas Públicas son entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y de otra naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica". (167).

La Empresa Pública tiene sus orígenes en Inglaterra, nace a partir de 1914 cuando cae en crisis el liberalismo y se inicia la etapa del intervencionismo estatal. Con la transición del Estado liberal en Estado intervencionista, éste desarrolla fuertes actividades económicas convirtiendose en productor, comerciante o distribuidor de bienes y servicios.

El nacimiento de estas entidades obedece a varias razones: "El Estado crea la empresa pública ante el urgente problema de satisfacer necesidades sociales en aquellos campos en que la iniciativa particular resulta impotente o indiferente, y también, en donde se agudizan las tensiones sociales para las empresas particulares". (168).

Otro importante motivo que explica la creación de las empresas públicas es la convicción del Estado de que existen determinadas actividades que deben ser vedadas a los particulares --

(167).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 686.

(168).- OLIVERA TORO, JORGE. Op. Cit. Págs. 315 y 316.

por razones de defensa nacional o política nacional o internacional, es decir, el propósito de explotar los recursos del país necesarios para tener un control absoluto de su Soberanía, así como atender la prestación de importantes servicios públicos de interés nacional.

En el ámbito nacional, la Empresa Pública nace de la siguiente manera: al consumarse la Independencia, el país vivía básicamente de la minería y la agricultura, ambas actividades desarrolladas en forma rudimentaria, las fuentes de riqueza se hallaban concentradas en unos pocos propietarios. Con el paso de los años, empezó a practicarse la actividad industrial, aunque sus formas eran elementales. La intervención del Estado en la actividad económica se reducía al aspecto fiscal. El advenimiento de la Revolución señaló nuevos derroteros en la vida económica, orientándola al aumento de la productividad y a la elevación de las condiciones de vida de obreros y campesinos. La empresa pública en México, nace despues del movimiento armado de 1910. Su creación se debe a la necesidad de encomendar el desarrollo de una actividad no intentada hasta entonces por el Estado así como la de crear un ámbito de estabilidad en el campo económico y la de fomentar el desarrollo social del país.

Las primeras empresas públicas mexicanas correspondieron al sector financiero y dieron lugar a la creación de otras empresas y de un número considerable de fideicomisos cuyas facultades caían dentro de la actividad económica y so

cial del país.

La Carta Magna de 1917, señala la intervención del Estado en la actividad económica. A partir de 1925 se crea un gran número de Instituciones productoras de bienes y servicios que adoptan las formas de empresas públicas.

La importancia de estos organismos varía, ya que existen algunas empresas que desarrollan actividades estratégicas para la economía del país y significan un monopolio o control total de la actividad a la que se dedican, y otras cuya significación no tiene mayor envergadura.

Las empresas públicas son creadas en distintas formas, puede ser a través de una Ley en la que se precisan sus fines, funciones, organización, derechos, obligaciones, personalidad jurídica. Surgen también, cuando el Estado adquiere una parte del capital en una empresa mercantil, en concurrencia con los particulares; o bien, cuando adquiere una sociedad mercantil en la cual sus acciones pertenecen totalmente al Estado.

Las empresas públicas abarcan diversos sectores de la actividad económica nacional, constituyen un medio del que se vale el Estado para realizar su política de nacionalización específicamente en industrias en las cuales su intervención debe ser básica y no complementaria. Estas unidades forman parte de la Administración, pero actuan separadas de ésta.

Olivera Toro dice que: "La Empresa Pública-

aparece así, como la forma que revisten ciertas entidades jurídico-económicas de naturaleza pública o semipública que requieren libertad, iniciativa, flexibilidad y espíritu empresarial, y a las que perjudica la rigidez de una Administración Burocrática". (169).

David Cantú afirma que: "La Constitución mexicana aunque faculta y obliga al Estado a enfrentar serias responsabilidades, solamente de una manera indirecta le sugiere la creación de empresas públicas". (170).

Las empresas públicas adoptan diversas formas para su funcionamiento. Serra Rojas señala que nuestra legislación emplea el término "empresa pública", unicamente para referirse a organismos descentralizados, mientras que con el término "empresa semipública", se alude a la empresa de participación estatal y afirma que "no se puede ser a la vez empresa de participación estatal y organismo descentralizado, porque corresponden a regímenes diversos". (171).

A su vez, Cervantes Ahumada sostiene que "el Estado utiliza la forma de Sociedad Anónima para organizar sociedades de servicios públicos

---

(169).- OLIVERA TORO, JORGE. Op. Cit. Pág. 316.

(170).- CANTU, DAVID. (S/Refer. Bibliográfica). Citado por Flora Patricia Martínez C. "La Justicia Administrativa". (México, D.F.; UNAM). 1981. Pág. 68.

(171).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 670.

que, en el fondo, son instituciones descentralizadas del poder público". (172).

Por su parte, David Cantú señala que un Organismo Descentralizado puede revestir la forma de empresa pública, como se desprende de la siguiente afirmación: "...las empresas públicas - organizadas como organismos descentralizados, - actúan como personas jurídicas autónomas, dotadas de personalidad jurídica, teniendo un patrimonio propio y sujetos al control del Estado".- (173).

La Empresa Pública se diferencía de la Privada por el régimen jurídico que las regula, -- por el hecho de que la segunda se forma con capitales de los particulares, mientras que la empresa pública lo hace con bienes del Estado y - se encuentra dirigida por elementos técnicos -- del mismo.

Estas empresas desaparecen en virtud de la- derogación de la ley o Decreto que las crea, y- sus bienes pasan al patrimonio del Estado en calidad de bienes de dominio privado de la Federación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que dentro de las Empresas de Participación Estatal mayoritaria se encuen-

---

(172).- CERVANTES AHUMADA, RAUL. "Derecho Mercantil". - (México, D.F.; Editorial Herrero, S.A.). 1975. 'Obra # 1'. Pág. 84.

(173).-CANTU, DAVID. Op. Cit. Pág. 85.

tran comprendidas las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y aquellas que satisfagan algunos de los requisitos que establece el Artículo 46 y que son:

a). Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más Organismos Descentralizados, una o más Instituciones Nacionales de Crédito u Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, otra u otras Empresas de Participación Estatal, una o varias Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, uno o más Fideicomisos a que se refiere la Fracción II del Artículo 3o. de esta Ley (Paraestatales), considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50 % o más del Capital Social.

b). Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

c). Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoria de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva, u Organo de Gobierno, designar al Presidente, al Director, al Gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Organo de Gobierno equivalente.

Las empresas de Participación Estatal son Instituciones de carácter público reguladas tan

to por el derecho privado, por el derecho público. Son "...aquellas empresa privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa...". (174).

Una empresa de Participación Estatal se caracteriza por la presencia accesoria o transitoria del capital público y privado para la realización de finalidades propias de la iniciativa privada, y en ningún caso la participación en fines esenciales del Estado.

Las Empresas de Participación Estatal rigen su actividad por la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal y sus relaciones con los particulares tanto por normas de Derecho público como por normas de Derecho privado. Estas empresas revisten, en ocasiones, las formas establecidas por el Derecho Mercantil como la de Sociedad Anónima, y en algunos casos la de Sociedad Cooperativa.

Las empresas de Participación Estatal, llamadas también Empresas de Economía Mixta pueden ser Mayoritarias o Minoritarias. El Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que he transcrito con antelación en concordancia con el Artículo 47 que a continuación expongo, fijan las bases para determinar

---

(174).- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 706.

cuando se está en presencia de una entidad de este tipo:

"Se asimilan a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades Civiles, así como las Asociaciones en las que la mayoria de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a), del Artículo anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".

A su vez, el Artículo 48 determina cuáles son las Empresas de Participación Estatal Minoritarias:

"... serán Empresas de Participación Estatal Minoritaria las Sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras Empresas de Participación Estatal Mayoritaria consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen menos del 50 % y hasta el 25 % de aquel...".

Las normas que regulan las Empresas de Participación Estatal, son las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General de Contratos y Obras Publicas.
- Ley de Inspección de Adquisiciones.
- Ley para el Control, por parte del Gobier

no Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

- Ley Federal del Trabajo.
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley que crea al organismo.
- Código de Comercio.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley General de Titulos y Operaciones de Crédito.

Las Instituciones Nacionales de Crédito son organismos Paraestatales cuyas actividades giran en torno al ejercicio de la banca y el comercio. Normalmente adoptan para su funcionamiento la forma de Sociedad Mercantil.

Su antecedente más remoto data de la época colonial, cuando en el año de 1774 nace el Monte de Piedad, considerado como la Institución bancaria más antigua. En los inicios de esa epoca no existían los bancos especializados, y la función bancaria era ejercida por los mercaderes fundamentalmente.

En el año de 1793 surge, con el objeto de financiar la industria minera , el Banco de Avío de Minas, fundado por Carlos III, éste fué el primer banco público establecido en la colonia.

Ya en la epoca independiente aparece el Banco de Avío para fomentar la industria textil; y, en el año 1847, el Banco Nacional de Amortiza--

ción de la Moneda de Cobre; en 1857 se funda un importante banco de emisión de moneda: el Banco de México, S.A.

En 1864, se crean el Banco de Londres y México y Sudamérica y el Nacional Monte de Piedad, posteriormente, en 1881 nace el Banco Nacional-Mexicano.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 estableció las bases del Sistema Bancario Mexicano, estructurando cuatro tipos de Instituciones:

1. Bancos de Emisión.
2. Bancos Refaccionarios.
3. Bancos Hipotecarios.
4. Almacenes Generales de Deposito.

En el año de 1925, surgen con una nueva concepción las Instituciones Nacionales de Crédito, encomendándosele al Banco de México, S.A., el mayor incremento, en el menor plazo, del ingreso nacional y la elevación del nivel de vida.

El aumento de Instituciones Nacionales de Crédito, en los últimos años, propició que el Ejecutivo Federal adoptara la medida de Nacionalizar el ejercicio de la banca, para de esta manera, terminar con las incongruencias que se presentaban (por aquellos en quienes recayó la Requisición), reservandose el Estado el ejercicio de la misma, brindando con mayor eficiencia

el servicio bancario. (175).

"La Banca Privada Mexicana, ha pospuesto el interés nacional y ha fomentado, propiciado, y aun mecanizado la especulación y la fuga de capitales... Con la nacionalización de la banca privada, y con el control de cambios, se programará mejor lo que el trabajo y el ahorro de los mexicanos, el petroleo, otras exportaciones y el financiamiento nos significa... Con esta medida se combatirá la especulación abierta...

"...el Gobierno no sólo esta eliminando un intermediarismo, sino a un instrumento que ha probado más que suficientemente su falta de solidaridad con los intereses del país y del aparato productivo...

"La banca seguirá funcionando normalmente. Su administración sólo ha revertido a las manos de quien la concesionó: el Estado mexicano...". (176).

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, establece como organizaciones Auxiliares de Crédito, las siguien

---

(175).- Esta medida se basó en dos Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fecha 2 de Septiembre de 1982, por el Presidente de la República. El primero de ellos, establece la Nacionalización de la Banca Privada; y, el segundo, señala el Control de Cambios.

(176).- LOPEZ PORTILLO, JOSE. VI Informe de Gobierno. 1o. de Septiembre de 1982.

tes:

1. Bolsas de Valores.

2. Cámaras de Compensación.

3. Almacenes Generales de Deposito.

4. Uniones de Crédito.

Las Bolsas de Valores son mercados donde se compran y venden valores mobiliarios. Son sociedades cuyos accionistas tienen el carácter de corredores de cambio encargados de fungir como mediadores en la contratación de operaciones sobre valores y metales preciosos.

Las Cámaras de Compensación son Instituciones a las cuales acuden representantes de diversos bancos con el fín de compensar cheques que reciben de instituciones análogas. Este servicio es prestado a través del Banco de México.

Los Almacenes Generales de Deposito son Instituciones cuyo objeto es el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías, y la expedición de certificados de deposito y bonos de prenda.

Existen tres tipos de Almacenes de Deposito, son:

1). Agricolas. Se dedican a depositos de este género de productos.

2). Mixtos. Reciben tanto productos agricolas como otra clase de bienes o mercancías.

3). Fiscales. Reciben mercancía importada-pendiente del pago de derechos de im--portación.

A través de estas entidades se facilita la circulación de mercancías y la concesión de crédito sobre las mismas, por medio de la incorporación de los derechos de disposición de la mercancía depositada al certificado de deposito.

Las Uniones de Crédito, son grupos de personas que tienen los mismos intereses económicos y se reunen con el fín de facilitar crédito a los mismos. Estas pueden ser agrícolas, cuando agrupan a personas que se dedican a este tipo de actividad; industriales, si desarrollan - actividades de carácter industrial; o, mixtas,- cuando reunen a ambos tipos de miembros.

El Fideicomiso ha sido definido en la Ley-General de Titulos y Operaciones de Crédito de la siguiente manera: "En virtud del Fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un - fín lícito determinado, encomendando la realización de ese fín a una institución fiduciaria".

El Fideicomiso tiene su orígen en el Derecho Romano que regulaba la "fiducia", contrato-a través del cual el adquirente aparente de un-bien se comprometía a restituirlo al enajenante al cumplimiento de las obligaciones que tenía - éste, respecto de aquél.

El "pactum fiduciare", es también antecedente del Fideicomiso, y se concibe como un contrato apoyado en la buena fé de las partes y me-

diante el cual el que recibía la propiedad de una cosa se obligaba a restituirla bajo determinadas circunstancias.

Desde el inicio del presente Siglo, la figura del Fideicomiso aparece en nuestro panorama jurídico con la Ley de Instituciones de Crédito de 1924, la cual solo hizo referencia a él, pero sin reglamentarlo; en 1926 se señala que es un mandato irrevocable, pero, es hasta 1932, cuando aparece como negocio típico.

"El Fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fín determinado". (177).

Cervantes Ahumada señala que "...el Fideicomiso es un acto jurídico por medio del cual el fideicómitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria expresamente autorizada, para la realización de un fín lícito determinado". (178).

El Fideicomiso de Estado es una variante del fideicomiso en general, no se ha desarrollado hasta ahora, una teoría propia de este tipo de negocio jurídico.

---

(177).- CERVANTES AHUMADA, RAUL. "Titulos y Operaciones de Crédito". (México, D.F.; Editorial Herrero, S.A.). 1978. 'Obra # 2'. Pág. 284.

(178).- CERVANTES AHUMADA, RAUL. Op. Cit. 'Obra # 2'. Pág. 284.

Acosta Romero nos dice que el Fideicomiso-Estatal "...es un contrato por medio del cual,-el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público, o de dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria para realizar un fín lícito, de interés-público". (179).

El fideicomiso estatal se constituye en virtud de una declaración de voluntad emanada del Estado. Su base es la formación de un patrimonio de afectación cuya titularidad se atribuye a un fiduciario para la realización de un fín de interés público, tal realización se encomienda a una Institución Nacional de Crédito. Según nuestra legislación puede ser fiduciaria-una Institución de Crédito, en este caso, una que tenga carácter de Nacional.

Este tipo de fideicomisos se reglamenta en virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 27 de febrero de-1979, que estableció las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos-establecidos por el Gobierno Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el fideicomitente único del Gobierno Federal, de acuerdo a lo establecido por la Ley pa-

---

(179).- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. Págs. 256 y 257.

ra el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

En cualquier fideicomiso estatal deben estar representadas las autoridades hacendarias y es el fiduciario quien designa al personal técnico y administrativo que estime conveniente para el buen funcionamiento del fideicomiso.

Las autoridades financieras son las encargadas de emitir la orden de constitución del fideicomiso, ya sea, asignando un fondo del propio Gobierno Federal, o bien, a través de un impuesto expresamente determinado para dicho fín, o cualquier otro recurso federal.

Los fines del fideicomiso estatal pueden agruparse de la siguiente manera:

a). Inversión de Fondos Públicos.

b). Manejo y Administración de Obras Públicas.

c). Prestación de Servicios Públicos.

d). Producción de bienes para el mercado.

Estos objetos se encuentran especificados en la propia Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralidos y Empresas de Participación Estatal.

Una vez realizado este somero análisis, se puede resumir diciendo que el Fideicomiso es una forma usada por el Estado para destinar por medio de una Institución Nacional de Crédito, dineros públicos a fines determinados, con el

afán de resolver importantes problemas nacionales de diversa indole.

Me resta agregar, solamente, que el fideicomiso no da nacimiento a una persona jurídica diversa de la de las partes contratantes, es decir, que no constituye una personalidad jurídica propia.

5). ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La Administración Pública, para lograr su finalidad, dispone de ciertos elementos que le son indispensables. Ahora bien, respecto a su - determinación, resulta valiosa la clasificación que hace Pierre Escoube, cuando señala como elementos de la Administración a los siguientes:

"a). Estructuras ('Morfología de la Administración', -según la denomina Andres Serra-). La Administración Pública es un conjunto de estructuras o de organizaciones.

"b). Procedimientos ('Dinámica Procedimental', -como la llama Andres Serra-). Es el camino legal para la realización de los actos administrativos. Por el término: Procedimientos Administrativos, hay que entender no los actos -- cumplidos por la Administración Pública para lograr sus objetivos, sino las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse.

"c). De Material ('Instalaciones, material y Equipos', -según la designa Andres Serra-). - Son los medios mecanico-cientificos de que se -

vale la Administración para simplificar las labores, haciendolas más eficientes.

"d). De Personas. ('Factor Humano', -según la refiere Andres Serra-). La constituyen todos los individuos que participan en ella, directa, o indirectamente.". (180).

Ahora bien, por mi parte considero que los elementos que integran toda organización pueden quedar englobados en tres clases: Técnico, Material y Humano.

Identificando estos elementos del Sistema-Administrativo Público Federal Mexicano, se observa que las Leyes, normas, métodos, procedimientos, etc, forman el elemento técnico. Los edificios, equipos de transporte, recursos económicos, equipo de oficina, etc. integran el elemento material. Todas las personas, desde el Presidente de la República, hasta el servidor más inferior dentro de las Dependencias Públicas, forman el elemento humano de este sistema.

Respecto de éste último, los autores de la Ciencia Administrativa, coinciden en señalarle como el más importante.

---

(180).- ESCOUBE, PIERRE. "Introducción a la Administración Pública". (América Central; Escuela Superior de Administración Pública). 1954. Citado por Jacinto Faya Viesca. Op. Cit. Págs. 33, 34, 35 y 36. Y, citado igualmente por Andres Serra Rojas. Op. Cit. Págs. 82, 83 y 84.

"Las estructuras, los procedimientos, las técnicas, las instalaciones materiales, todo, a pesar de ser importante no es más que una especie de arsenal, un conjunto de herramientas que valen lo que valen los hombres encargados de emplearlas. El valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos.- La verdadera administración, la administración concreta, se hace con hombres, para hombres y por hombres". (181).

Así pues, el funcionamiento coherente de todos estos elementos (no olvidando que el factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas), produce el servicio esperado en el propio sistema. Pero cuando la producción del sistema es insuficiente para cubrir la demanda del servicio, se impone la necesidad de llevar a cabo una nueva estructuración, aumentando elementos, métodos o procedimientos, reubicando y capacitando personal, etc.

---

(181).- GARCIA VALENCIA, ANTONIO. "Las Relaciones Humanas en la Administración Pública". (México, D.F.; Editorial Porrúa, S.A.). 1958. Tomo I. Citado por Andres Serra Rojas. Op, Cit. Pág. 84.

CAPITULO III

LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

Contenido:

"El esfuerzo administrativo, no es algo que se pueda inaugurar, cortando un listón o descubriendo una placa; es un esfuerzo que realizan miles de servidores públicos, de manera empeñosa y no siempre lucidora".

FERNANDO SOLANA MORALES.

1).- LA PERSONALIDAD JURIDICA.

El problema de la determinación de la personalidad jurídica de la Administración Pública, ha sido objeto de mucho estudio por parte de -- los grandes estadistas y administrativistas en- todo el mundo, y, no es menor la disensión tan- profunda que se ha formado en torno a este particular.

Así, un grupo de tratadistas (182), sostienen que la Administración Pública posee personalidad jurídica, y esto se expresa cuando Garrido Falla, señala: "... la personalidad del Estado..., se refiere, desde luego, al conjunto de sus funciones"; posteriormente agrega: "... desde el punto de vista interno, la doctrina de la personalidad estatal solo tiene relevancia práctica, normalmente en cuanto (se refiere a) personalidad de la Administración Pública". Incluso, la legislación española, se pronuncia al --

(182).- Dentro de este grupo de tratadistas, pueden citarse a José Galván Escobedo, Andres Serra- Rojas, Fernando Garrido Falla, Manuel del - Río González, entre otros.

respecto, de la manera siguiente: "La Administración del Estado, constituida por órganos jerarquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica".

Por el contrario, se dice también (183), que la Administración Pública no es una persona jurídica, no es un ente de derechos y obligaciones. A este respecto, Nava Negrete señala: "La identificación de los sujetos de derecho bajo la denominación de Administración Pública, hace perder de vista que son ellos y no ella los sujetos de derecho, en el sentido propio de este concepto".

Reiterativamente señalo, que ha sido motivo de polémicas doctrinales, llegar a determinar si la Administración Pública tiene, o no, personalidad jurídica.

Sin profundizar en dicha contienda, estimo, por mi parte, que la Administración Pública constituye uno de los conductos, quiza el principal, por donde se manifiesta la personalidad del Estado, y por lo mismo, la Administración Pública actúa en ejercicio de la personalidad del Estado.

"La personalidad de la Administración Pública no es sino un reflejo de la que se reco--

---

(183).- A este grupo de Administrativistas, pertenecen Gabino Fraga, Brewer Carías, Alfon so Nava Negrete, entre otros.

nozca al Estado, del cual forma parte". (184); y, no es admisible que ésta pudiera tener una - personalidad diversa, oponible tal vez, a la -- del Estado.

Por otra parte, determinar que el Estado - mexicano tiene personalidad jurídica, es una -- cuestión que está por encima de toda discusión, a pesar de las opiniones teóricas de algunos autores, en contrario, puesto que el Artículo 39 - Constitucional señala que la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y el Artículo 41 de la misma Constitución, precisa que el pueblo ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y por los de -- los Estados, en los términos establecidos por - la propia Constitución Federal y las de los Estados; por lo tanto, la personalidad del Estado mexicano surge de la propia Constitución y se - deriva del ejercicio de la Soberanía Nacional.

Asimismo, los Gobiernos locales y los Municipios tienen personalidad jurídica derivada de la Constitución Política de cada Estado y de la Ley Orgánica del Municipio Libre de cada Entidad, respectivamente; siendo la Administración-Pública Estatal y la Administración Pública Municipal, conductos por donde se exterioriza la personalidad correspondiente a cada Estado o a cada Municipio.

---

(184).- NAVA NEGRETE, ALFONSO. "Derecho Administrativo". Pág. 51. (S/Más Refer. Bibliográfica). Citado por Andres Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 67.

Ahora bien, algunos autores consideran que el Estado tiene una doble personalidad, distinguiendo los casos en que actúa ejercitando Actos de Autoridad, y cuando realiza Actos de Gestión, sustituyendose a los particulares. En mi criterio, no es admisible esta opinión, porque desvirtúa el principio de la Personalidad Unica y, equivoca el entendimiento de la estructura política del Estado.

Basado en un criterio jurídico, considero que el Estado tiene una sola personalidad, con dos manifestaciones de voluntad: cuando actua como sujeto de Derecho Público y cuando, actúa como sujeto de Derecho Privado; a estas dos manifestaciones de voluntad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, les llama: "Dos Fases Distintas". (185).

---

(185).- Efectivamente, toda cuestión sobre personalidad del Estado, ha quedado definitivamente interpretada en Jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Apendice del Semanario Judicial de la Federación, Compilación 1975. Tercera Parte. Segunda Sala, Página 632, Tesis 384, que textualmente dice: "El Estado, cuerpo político de la Nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases distintas: Como entidad Soberana encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria; y, como entidad juridica de Derecho Civil, porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, o con las personas encargadas de la administración de aquellos.

2).- LA CAPACIDAD FORMAL.

Analizando el tema referente a la Capadi-- dad Administrativa del Estado mexicano, pretendo, en primer término, dejar claro el concepto- de "Capacidad", en virtud de las disensiones -- que han surgido por el uso indiscriminado de éste término, dentro de la doctrina de la Ciencia Administrativa.

Para los efectos de esta obra, he empleado el término Capacidad, entendido como la aptitud, la competencia o el potencial de un gobierno para establecer directrices que conduzcan a realizar los objetivos de una sociedad.

La conceptualización que sobre ella hace - el Dr. Carrillo Castro, al definir a la Capacidad Administrativa como: "... el potencial institucional y operativo que permite ir instrumentando, en la praxis social, los objetivos so--- cialmente aceptados y jurídicamente consignados en la Constitución Política del Estado..."(186),

(186).- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. TJERK, FRANKEN. GARCIA CARDENAS, LUIS. ROZENSTEIN, MARIO. CHANES NIETO, JOSE. RODRIGUEZ ARAUJO, OCTAVIO.

es una definición que considero correcta por la fundamentación jurídica que al respecto señala.

Ahora bien, el análisis de la capacidad administrativa del Estado, parte de la idea de que éste (generalmente), consolida su legitimación socioeconómica en la medida que va traduciendo en realidades, los objetivos que recoge su plataforma ideológica, en tanto que estos se establecen como medios para resolver las demandas populares que le dieron orígen.

Este conjunto de objetivos implica a su vez, la designación de instrumentos de acción o agentes de cambio de orden político, económico, social y administrativo, que deben orientarse a la traducción operativa de las metas que constituye el proyecto de Nación; mismo que generalmente es recogido por la Carta Constitucional de cada país.

Así, la capacidad jurídica, administrativa e institucional, aparece como el instrumento más importante con que cuentan los Estados modernos para legitimar democráticamente su cotidiano quehacer social.

Puede decirse que la capacidad política y administrativa del Estado mexicano, en su aspecto potencial, se establece y delimita en la Constitución de 1917.

CANIBE, JUAN MANUEL. "Política y Administración Pública". (México, D.F.; Dirección General de Publicaciones, UNAM). 1973. Pág. 95.

La propia Constitución plantea un importante avance sobre la ideología liberal tradicional que campeó a lo largo del Siglo pasado.

Se fija el criterio de que es el Estado quien tiene la capacidad de otorgar o establecer las garantías individuales, creando además, un nuevo tipo de garantías para los grupos o clases sociales más debiles, las garantías sociales.

El Estado es el que genera la propiedad privada al transmitir el dominio de la riqueza natural a los particulares, reservandose siempre el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público.

El Estado tiene una amplia capacidad potencial para actuar como regulador de la economía, constituyendose, con base en su plataforma ideológica, en garante de los derechos concedidos a los grupos sociales debiles.

El Estado está facultado para reglamentar, y en su caso prohibir, la circulación de productos que afecten al consumidor, o al proceso industrial del país.

El Estado consideró a la Reforma Agraria, como un proceso que debería ir más allá del simple reparto de tierras, previendo también el impulso de los sistemas de riego o el establecimiento de organismos de crédito y seguros para desarrollar las actividades básicas; así como, la prestación de asistencia técnica y la creación de condiciones favorables para la comercialización de los productos agropecuarios.

El Estado señaló las condiciones mínimas de protección y los márgenes máximos de obligación para los trabajadores, poniendo énfasis en aquellas que buscan conservar y mejorar el nivel de vida para el obrero. En esta medida, sedió al Estado la capacidad de intervenir en las relaciones laborales, que hasta entonces se consideraban del exclusivo ámbito privado.

Tiene también el Estado, la atribución de atender a la salubridad general y la edicación nacional.

Esta nuera concepción demandó por su parte en todo tiempo una instrumentación jurídica, garante de la conexión de medios y fines, que permitiera la creación de los mecanismos institucionales o administrativos que requeriría el nuevo Estado para cumplir su cometido.

Dentro de este contexto, queda claro que el Estado mexicano tiene una amplia capacidad política, en lo referente a la distribución del poder, así como la equitativa distribución de la riqueza nacional.

Por lo anteriormente expuesto, se reafirma la capacidad administrativa del Estado mexicano, tendiente al desarrollo integral y al progreso nacional.

CAPITULO IV

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Contenido:

"La mejor de las ideas puede ser esterilizada por una mala administración. La Reforma Administrativa no consiste sólo en modificar leyes y procedimientos; debe ante todo generar un cambio de mentalidad en los servicios públicos. Es evidente que la Nación necesita ordenarse, de manera distinta. Tiempos nuevos, exigen mentalidades nuevas".

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ.

1).- NOCIONES GENERALES.

La necesidad de introducir cambios o transformaciones significativas en la Administración Pública, y de mantenerla trabajando con eficacia y eficiencia, ha sido sentida desde hace muchos años. Pero tal necesidad se ha hecho más apremiante desde que el Estado ha asumido en muchos casos un papel protagónico y a partir del momento en que en varios de ellos se ha cobrado conciencia de que para que los planes de desarrollo se puedan ejecutar con oportunidad, satisfacción de sus objetivos y metas, aprovechamiento racional del personal y de los otros recursos financieros y materiales no siempre abundantes, es imprescindible que la infraestructura administrativa esté en capacidad de contribuir en ello y no constituirse como un factor negativo para el desarrollo del mismo.

A ello obedece el gran interés que se ha puesto en los últimos tiempos al estudio de las concepciones teórico - prácticas, y sus implicaciones políticas, de la Reforma de la Administración Pública, tanto en el ámbito nacional coco en el internacional.

Ahora bien, la Reforma de la Administración Pública necesita ser comprendida desde un punto de vista sistémico, puesto que ella no es un esfuerzo aislado que surge de diferentes instituciones públicas, cada una de las cuales tiene sus propias metas de eficacia y de eficiencia, sino consecuencia de las interacciones que ellas realicen dentro de un concepto global, y además, porque la Administración Pública que se pretende reformar es parte de un sistema mayor, compuesto por la sociedad a la cual sirve y de la cual se nutre.

Hecha la acotación anterior, conviene precisar que el análisis de la Reforma de la Administración Pública será referido esencialmente al Estado mexicano, relegando un poco y en cierta manera, las ideas que justifican la Reforma Administrativa en otros paises. (187).

Así pues, observamos que la Administración Pública mexicana ha tenido que evolucionar conforme a todas las transformaciones que históricamente han operado en nuestro país a lo largo de más de siglo y medio de vida independiente. Dicho de otra manera:

"El Gobierno mexicano, ha incorporado en su orden del día, la necesidad y la conveniencia de

---

(187).- Esto obedece a que sistemas diferentes, con estructuras sociales, politicas, juridicas y administrativas distintas, pueden resultar poco útiles para el objetivo que se persigue en ésta obra. (Efectuar un análisis claro de nuestra estructura administrativa).

emprender una Reforma Administrativa sistemática y a fondo, como medio indispensable para incrementar la eficacia y la eficiencia del Sector Público, en la busqueda de un mejor cumplimiento de todos los fines legalmente atribuidos al Estado, tanto de aquellos que son consustanciales a su propia existencia, como los que la coyuntura política le vaya demandando". (188).

Las modificaciones han sido consecuencia lógica, sobre todo, del crecimiento de la población y de la política adoptada por nuestro Estado, en donde nada le es ajeno a la Administración Pública, fundamentalmente cuando afecta al desarrollo económico, o la estabilidad social y política de nuestro tiempo.

En los últimos años ha crecido notablemente la Administración Pública, y si bien es cierto que pudiera justificarse por el aumento demográfico, también lo es que el aumento de Dependencias Centrales, de Organismos Paraestatales y de Fideicomisos, llegó a crear una Administración no solo compleja, sino desorganizada y desorientada por la carencia de métodos y sistemas propios para el desarrollo. Por

---

(188).- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. "La Reforma Administrativa en México". (México, D.F.; Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A.). 1980. Tomo II. Pág. 91. Conferencia presentada por Carrillo Castro, Alejandro y Andres Caso Lombardo, en el Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa, celebrado en Río de Janeiro, Brasil. (Diciembre de 1973).

otra parte, fué de lamentarse, que el creci-- miento desorbitado de dichos organismos no se tradujeran en eficiencia y eficacia para su - buen desempeño, sino al contrario, se diluían las responsabilidades, surgiendo en funcionarios y empleados una "... mediocridad desesperante que los convierte en parásitos que vegetan en la Administración Pública, sin prestar utilidad alguna...". (189).

Es justo reconocer que en todos los Go-- biernos, ha sido constante preocupación el mejoramiento de la Administración Pública, "... enfrentandose a obstaculos severos como son:- la rutina, la falta de convicción y la resistencia de los intereses creados...". (190).

Todos estos vicios motivaron la convic-- ción de que era necesario iniciar en México - una verdadera Reforma Administrativa, que no- se confundiera con simples trabajos de reorganización interna de las oficinas.

Por otro lado, es lógico que la Reforma- Administrativa tuvo que ser planeada desde -- las más altas esferas de la Administración Pública, pero requiere de la plena participa- - ción de todos los servidores públicos y debe- apoyarse en los principios de la Ciencia y la Técnica Administrativa, y orientarse a revi-- sar y evaluar los sistemas, los procesos, las

---

(189).- RIO GONZALEZ, MANUEL DEL. Op. Cit. Pág. 128.

(190).- RIO GONZALEZ, MANUEL DEL. Ibidem. Pág. 128.

estructuras y el desempeño de la Administración Pública.

Asimismo, la Reforma Administrativa opera a nivel individual, en cada una de las instituciones y dependencias del Ejecutivo Federal; y, a nivel sectorial, comprendiendo grupos de organismos o dependencias que tienen funciones similares o complementarias. Se ha dicho que: ".... la Reforma Administrativa General, tendrá que ser el conjunto o suma de todas las Reformas Administrativas individualmente desarrolladas..." (191).

Ahora bien, se comprende que generalmente, toda reforma requiere, para que pueda tener exito, por lo menos cierto grado de autoridad, técnicas, recursos y tiempo.

"La combinación de estos cuatro elementos es, en alguna medida, la mezcla que da cuerpo a una reforma y la hace efectiva". (192).

La autoridad, en una reforma democrática, proviene no sólo de la decisión que se tome al más alto nivel para iniciar la reforma, sino también de la participación y el concenso logrados para cada etapa de la reforma.

---

(191).- RIO GONZALEZ, MANUEL DEL. Op. Cit. Pág. 129.

(192).- MARTINEZ CABANAS, GUSTAVO. "Bases para una Reforma Administrativa". (Revista de Comercio Exterior). Noviembre de 1966. Págs. 820-822. - Citado por Alejandro Carrillo Castro. Op. Cit. Tomo I, Pág. 68; y, Tomo II, Pág. 113.

La necesidad de contar con medios técnicos proviene de que la reforma requiere una mayor - racionalidad, una menor dependencia del empirismo y la improvisación. "...aún aquellas que están basadas en la buena intención, y en la vocación de servicio...". (193).

Conviene. por lo mismo, "...tanto la institucionalización de los mecanismos para ejercer- tal autoridad y tal concenso, como la implantación de órganos de apoyo técnico, integrados -- por especialistas en las ciencias y técnicas administrativas, económicas y jurídicas". (194).

Toda reforma como esfuerzo extraordinario- para producir deliberadamente innovaciones en - las trayectorias de una organización, implica - asimismo, un consumo enorme de energía, por lo cual deben asignársele los recursos necesarios- para que se puedan alcanzar, a un nivel satis-- factorio, los objetivos de la reforma.

Se señaló también, que las reformas requieren de tiempo de desarrollo, en virtud de que - la Reforma Administrativa: "...no es labor para unas semanas o para unos meses, es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como - ha sucedido en otros paises que han emprendido- trabajos similares, y requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los -- servidores públicos...". (195).

---

(193).- MARTINEZ CABAÑAS, GUSTAVO. Op. Cit. Pág. 820.

(194).- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Op. Cit. Pág. 69.

(195).- DIAZ ORDAZ, GUSTAVO. II Informe de Gobierno.1966.

Martínez Cabañas señala con respecto a los requisitos que he enumerado, lo siguiente:

"Reformar cualquier Unidad Administrativa, Oficina, Departamento, Dirección o Secretaría de Estado, representa siempre serios problemas. Mucho mayor es aún la complicación si se trata de modificar todo el aparato administrativo de un Gobierno, tanto en sus dependencias tradicionales como en el complejo mundo de los organismos y empresas descentralizadas, que en su conjunto integran lo que se conoce como Sector Público.

"La Reforma Administrativa de fondo, debe partir de un estudio cuidadoso y lo más completo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización, o como a veces sucede, la ausencia total de organización, es decir, el caos.

"Es por eso que se recomienda que toda reforma auténtica sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que de realmente un diagnóstico de la realidad existente. Para lograr esto las técnicas administrativas han experimentado avances muy considerables.

"El diagnóstico debe dar también un análisis de los objetivos que se propone alcanzar la función pública. Dichos objetivos se encuentran consignados en la legislación que crea o reglamenta la actividad de que se trata.

"La Reforma Administrativa no es una serie

de acciones o decisiones incongruentes tomadas al azar, debe ser una concatenación de pasos programados que obedezcan a un plan, no importa que el plan en su totalidad se lleve muchos años en realizar. Es indispensable tener una concepción de conjunto, es por esto que se requiere que la reforma sea integral, es decir, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, para saber cual sería el efecto que se produciría en cada una de ellas, no importando si sólo alguna o algunas experimentan modificaciones debido a la reforma que se pretende implantar.

"Una Reforma Administrativa pretende, en primer término, definir con claridad los objetivos de la Administración. Una vez hecha esta tarea, examinar con que medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines; si los medios no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que tomen el lugar de las antiguas. Esta parte normalmente lleva bastante tiempo en su ejecución. De ahí que sea prácticamente imposible señalar plazos fijos para la sustitución de inadecuadas estructuras". (196).

---

(196).- MARTINEZ CABANAS, GUSTAVO. Op. Cit. Pág. 820.

2).- CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

Con el fín de tener una idea clara de lo que se entiende por Reforma Administrativa, partiré del estudio de su conceptualización, ya que partiendo de ella, podré fijar las bases de sudesarrollo y evolución en nuestro país.

Sin embargo, "Las preocupaciones por reformar las Administraciones Públicas son tan antiguas, los proyectos y enfoques tan numerosos, los objetivos tan variados y las modificaciones tan diversas, que es dificil determinar el concepto de Reforma Administrativa". (197).

Desde el punto de vista lingüistico, el vocablo "reforma" se define como la acción y efecto de reformar o reformarse; para identificar esta acepción es indispensable recurrir al vocablo reformar. Reformar es volver a formar, reha

---

(197).- CHANES NIETO, JOSE. "Conceptualización y Alcance de la Reforma Administrativa". Documento publicado en "Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas". (México, D.F.; Instituto Nacional de Administración Pública). 1975. Pág. 349.

cer, reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, enmendar, poner en orden. Ahora bien, en una acepción secundaria, el Diccionario (198), considera que reformar es lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora de una cosa, concepto que, aplicado a la administración, hace que su reforma pueda concebirse como creación, mejoramiento, perfeccionamiento o innovación, para que sea una respuesta a los imperativos de un país en el presente y en lo futuro.

Resulta conveniente análizar los sinónimos de "reformar" que se han utilizado, para determinar su congruencia con ésta última acepción, como son: Actualizar, Adecuar, Mejorar, Modernizar, Perfeccionar, Modificar, Cambiar, Transformar, Desarrollar, Evolucionar, Crecer y Progresar.

El uso indiferenciado de éstos términos traduce la variedad de significados del concepto de reforma, que se desprenden de las acepciones que consigna el Diccionario citado:

Actualizar. Hacer actual una cosa, darle actualidad. En este caso, la Reforma de la Administración Pública significa hacerla concomitante con el momento actual.

---

(198).- GRAN DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO. (México, D.F.; Editado por Selecciones del Reader's Digest de México, S.A. de C.V.). 1979. Tomo X. Pág. 3193.

Adecurar. Proporcionar, acomodar, apropiar una cosa a otra. En este supuesto, la reforma traduce la adaptación de la Administración Pública a algo, sin aclarar de que se trata, lo que queda al juicio de quienes hacen uso de éste término.

Mejorar. Adelantar, acrecentar una cosa, haciéndola pasar de un estado bueno a otro mejor. La reforma de la Administración, siguiendo este sentido, significa substituir su estado actual por otro con mayores ventajas.

Modernizar. Dar forma o aspecto actual a las cosas antiguas. En este sentido, la reforma se hace consistir en proporcionar una apariencia nueva a la Administración tradicional.

Perfeccionar. Acabar enteramente una obra, dándole el mayor grado posible de bondad o excelencia. La reforma inspirada por este contenido determina introducir armonía y realización de valores en la Administración Pública.

Modificar. Limitar, determinar o restringir las cosas a un cierto estado o calidad en que se singularicen y distingan de otras; transformar una cosa mudando alguno de sus accidentes, dar nuevo modo de existencia a algo. Las acciones de reforma en esta hipótesis tienden a substituir algunos aspectos de la administración por otros, sin explicar el sentido de la substitución.

Cambiar. Dar, poner una cosa por otra, mudar, variar, alterar. La reforma de la Adminis-

tración Pública contenida en esta idea comprende la substitución, al igual que cuando se habla de modificar, sin incluir aspectos valorativos.

Transformar. Hacer cambiar de forma a una persona o cosa, transmutar una cosa en otra. La situación es semejante al caso en que la Reforma Administrativa se expresa como cambio.

Desarrollar. Acrecentar, incrementar una cosa de orden físico, intelectual o moral. En este supuesto, la reforma conlleva un crecimiento de la Administración Pública, sin considerar la justificación del mismo.

Evolucionar. Desarrollo de las cosas o de los organismos, pasando de un estado a otro. Se trata de una reforma que persigue meramente un desenvolvimiento natural de la Administración Pública.

Crecer. Tomar aumento natural los seres o las cosas; recibir aumento una cosa por añadírsele nueva materia. En esta perspectiva, la reforma se confunde con los casos de evolución y desarrollo de la Administración Pública, así como aquellos en que debe adecuarse a un mayor número de funciones.

Progresar. Hacer adelantos en una materia, anticipar, apresurar, acelerar. El punto de vista que la reforma comprende en este caso, incluye la superación actual y futura de la Administración Pública.

Como se puede apreciar, los anteriores con

ceptos no permiten plantear con claridad la función eminentemente innovadora, creativa, perfeccionadora y previsora de la Reforma Administrativa.

Así, reformar la Administración Pública -- significa mejorarla, perfeccionarla y hacerla - progresar, en consideración a los valores a realizar y al tiempo en que se vive y se ejecuta.

Los autores que se han ocupado de la Reforma Administrativa, tampoco muestran un criterio uniforme y definido en torno al concepto y a -- los alcances del mismo.

De esta manera, se dice que la Reforma Administrativa se concibe como: "...aquellos proyectos que tienden a transformar, -por vía de - la creación, la modificación o la supresión-, a ciertos órganos administrativos fundamentales,- así como a aquellos otros proyectos que entra-- ñan reformas de conjunto de la Administración,- como la reforma de métodos o la de la función - pública". (199).

Caiden define la Reforma Administrativa como la "...inducción artificial de transformaciones a la administración, en contra de resistencias". (200).

---

(199).- LANZA, ALBERT. "Les Projects de Reforme Administrative en France". (Paris, Francia; PUF).- 1968. Pág. 9. Citado por José Chanes Nieto. Op. Cit. Pág. 353.

(200).- CAIDEN, GERALD. "Administrative Reform". (The- Penguin Press, Middlessex).1969. Pág. 1. - Citado Por José Chanes Nieto. Ibidem. Pág. 353.

El Seminario Interrregional sobre Reforma-Administrativa (ONU), aplicó el concepto de Reforma Administrativa a todos aquellos "esfuerzos especialmente destinados a inducir cambios-fundamentales a los sistemas de Administración-Pública, por medio de reformas a los sistemas o, por lo menos, por medio de medidas para el mejoramiento de uno o varios de sus elementos claves". (201).

Por otra parte, se opina que la Reforma Administrativa consiste en un "...cambio dirigido, conciente, de los aspectos más importantes de un sistema administrativo...". El mismo autor, considera como reformas, sólo aquellos cambios-que abarcan "por lo menos, un nivel medio de amplitud y/o un nivel medio de innovación". (202).

"La Reforma Administrativa -para Been Lee-, no se agota en la administración, puesto que trata de mejorar aquello que la administración-gubernamental intenta conseguir...". (203). Considera que no sólo se ha de adecuar la adminis-

---

(201).- CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERREGIONAL. (Palmer, Brighton 'Mimeo'). 1972. Citado por José Chanes Nieto. Op. Cit. Pág. 353.

(202).- DROR, YEHEZKEL. "Strategies for Administrative-Reform". (La Haya; Development and Change). 1970-1971. Tomo II. Págs. 19-35. Citado por José Chanes Nieto. Ibidem. Pág. 353.

(203).- BEEN LEE, HAHN. "Bureaucratic Models and Administrative Reform". (La Haya; Development and Change). 1970-1971. Tomo II. Págs. 52-64. Citado por José Chanes Nieto. Ibidem. Pág. 354.

tración a la consecución del desarrollo, sino a la de todas las metas que se hayan encomendado a la Administración Pública, "...tanto de las esenciales como de las coyunturales, de las de todo el Sector Público o de cada una de sus diversas areas de acción".

En este mismo orden de ideas, el concepto de Reforma Administrativa adoptado en 1971 por el Primer Seminario Interregional de Reforma Administrativa para los paises de Centroamérica, advierte que aquella debe "ser integral y coordinada y alcanzar a la totalidad del Sector Público, además de que debe ser concebida como un proceso urgente, permanente, conciente, racional y programado por medio del cual se adecúe la Administración Pública, para que posibilite la realización efectiva y acelerada de los planes y políticas de desarrollo". (204).

Por su parte, Alejandro Carrillo Castro, ha sintetizado la Reforma Administrativa como un proceso permanente y deliberado, participativo y conciente, de perfeccionamiento, tanto de la organización como de los servidores públicos para "...incrementar la eficiencia y eficacia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado". (205).

---

(204).- REFORMA ADMINISTRATIVA, DOCUMENTOS DE UN SEMINARIO. (Managua, Mimeo). 1972. (S/Más Refer. Bibliográfica). Citado por José Chanes Nieto. Op. Cit. Pág. 354.

(205).- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Op. Cit. Tomo I, Pág. 75. Y, Tomo II, Pág. 40.

Coincide con esta idea Cohen, cuando considera que la Reforma Administrativa es fundamentalmente un proceso permanente y, por lo tanto, el reformador "no solamente debe encontrar respuesta aceptable, sino que también debe trabajar de una manera tal que resulte consistente con los cambios que desea y evaluar constantemente los efectos de su actividad sobre el sistema, a lo largo de todas las etapas de la reforma". (206).

En virtud de los diferentes criterios que existen sobre el estudio de la Reforma Administrativa, analizaré las siguientes clasificaciones:

Reformas Estructurales y Reformas Conductistas. Las primeras recaen sobre espectos de organización y funcionamiento de la Administración Pública; las segundas, buscan mejoras en el comportamiento de los hombres que la integran.

Reformas Microadministrativas y Reformas Macroadministrativas. Los criterios para clasificar la reforma según su alcance, no parecen ser uniformes. Así, algunos autores han considerado como microrreforma, la referida a las oficinas y dependencias que forman parte de un determinado organismo público y como macrorreforma la que comprende a todo el organismo. Para

---

(206).- COHEN, ALLAN R. (S/Refer. Bibliográfica). Citado por José Chanes Nieto. Op. Cit. Pág. 354.

otros, microrreformas es la que se refiere exclusivamente al ámbito interno de una institución y macrorreforma a dos o más instituciones. Sin embargo, esta ligera disensión, la resuelve la opinión que define a las microrreformas "como aquellas que se desarrollan en el interior de las distintas instituciones públicas, y como macrorreforma a aquellas que son comunes a partes completas del Sector Público o a éste en su conjunto". (207).

Reformas Integrales y Reformas Parciales.- Se han distinguido las reformas que se refieren al conjunto o a la mayor parte de la Administración Pública y, las que se refieren exclusivamente a ciertos aspectos seleccionados de la administración.

Reformas Eficacistas y Reformas Eficientistas. La reforma que pretende incrementar la eficacia del Sector Público en la consecución de sus fines, difiere de la reforma (por la reforma misma), que solamente busca una relación más ventajosa o eficiente de costos a beneficios; o bien, la implantación de economías en el sistema administrativo.

Reformas Revolucionarias, Reformas Reformistas y Reformas Modernizantes. Las primeras pretenden sustituir violentamente la administración existente; por lo general ocurren al advenir al poder una nueva fuerza política. Las Re-

---

(207).- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Op. Cit. Tomo I. -- Pág. 65.

formistas pretenden que la Administración Pública permita la realización de políticas gubernamentales que se proponen transformaciones sociales. Las Modernizantes buscan el perfeccionamiento de la administración para un gobierno que no incluye en sus objetivos cambios sociales.

La ambigüedad en la terminología, conceptos y clasificaciones sobre la Reforma Administrativa, provienen de la diversidad de los enfoques que se han presentado en torno a éste tema.

Ahora bien, debe considerarse que si los estudios sobre la Administración Pública son recientes, más aun lo son los de la Reforma Administrativa. De esta manera, el hecho de que se presenten multiples concepciones de la misma, muestra que se está frente a un proceso de busqueda de elementos comunes en este campo de estudio y de acción pública.

Sin embargo, a pesar de la afirmación hecha en el sentido de reconocer la dificultad para definir la Reforma Administrativa; por el objetivo que se persigue en esta obra y por la imperiosa necesidad de establecer un concepto que defina a la Reforma Administrativa lo mejor posible y que proporcione además, los datos para el análisis de sus elementos y caracteristicas; considero como afortunado el resultado obtenido por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (San José, Costa Rica), que la define como:

"...un proceso urgente, permanente, con-

ciente, racional, programado y participativo -- por medio del cual se adecúa a la Administra- - ción Pública para que posibilite la realización efectiva y acelerada de los planes y políticas- de desarrollo. Este proceso debe ser integral y coordinado y debe alcanzar la totalidad del Sector Público...".

Dentro del ámbito conceptual de la definición señalada, se distinguen ocho caracteres -- que permiten comprender mejor su análisis. Estos elementos, son:

Proceso Urgente. Implica la inminencia y - perentoriedad que el proceso de Reforma Administrativa requiere. Debido a que la Administra- - ción Pública ha sido identificada como uno de - los mayores obstaculos del desarrollo, resulta- axiomático que, frente a la necesidad de realizar un desarrollo acelerado se haga impostergable la modernización de los mecanismos administrativos, de manera que se conviertan en promotores de desarrollo económico y social.

Proceso Permanente. El desarrollo como proceso dinámico, persigue el bienestar general de una sociedad en permanente cambio. Por ser la - Administración Pública una de las estructuras - sociales que deben transformarse dentro de este proceso evolutivo. La Reforma Administrativa no puede concebirse, en consecuencia, como un proceso transitorio, sujeto a limites de vigencia. Por el contrario, para que cumpla con los objetivos que el desarrollo exige, debe ser un proceso permanente.

Proceso Conciente. El proceso de Reforma - Administrativa no puede llevarse a cabo si no - existe el consentimiento de los altos niveles - de decisión, ya que es el Ejecutivo el que necesariamente tiene que asumir la rectoría de este proceso. Este consentimiento sólo puede lograrse si hay una plena conciencia de que los mecanismos administrativos deben mejorarse. Esta -- conciencia de cambio, a niveles más bajos, es - indispensable para la formación de una actitud- positiva, por parte de funcionarios y empleados, con respecto a la Reforma Administrativa.

Proceso Racional. La modernización total - de la Administración Pública exige una vastedad de recursos humanos, fisicos y financieros que- ningun país está en capacidad de proveer. La -- aplicación de criterios racionales permite el - mejor uso y distribución de los recursos con -- que cuenta el Estado para llevar a cabo el proceso de Reforma Administrativa, facilitando, mediante la determinación de prioridades, que se fortalezcan aquellas areas administrativas que son más importantes para el desarrollo nacional.

Proceso Programado. Debido a la dimensión- y proyecciones que tiene el proceso de Reforma- Administrativa, el cual tiende a lograr una - - transformación coherente y sistemática de la Administración Pública, es imprescindible que se- determinen, dentro de un marco global, las metas, los objetivos, las acciones, las prioridades, las responsabilidades, los itinerarios y - los recursos que se requieren para asegurar el- exito del mismo.

Proceso Participativo. Considerando que el proceso de la Reforma Administrativa es un mecanismo tendiente a repercutir en todos los ámbitos de la sociedad, a la cual la Administración Pública está llamada a proteger; el conjunto de acciones que comprenden la Reforma no se limita únicamente a los servidores públicos; es decir, no solo la Administración Pública es el ente impelido del compromiso que entraña la reforma, sino también todos los sectores de la colectividad. Todos, desde el Presidente de la República (órgano superior de la estructura administrativa), los servidores públicos más inferiores, hasta el pueblo en general, deben colaborar para hacer de la Reforma Administrativa el instrumento de beneficio social que se plantea.

Proceso Integral. La Administración Pública es fundamentalmente una estructura social que se ha ido configurando por la presión de factores endógenos y exógenos. Estos últimos forman parte de la realidad total en que ella se desenvuelve. En consecuencia, cualquier transformación del ente administrativo, debe integrarse a estas realidades. La concepción de integral también se refiere a que este proceso debe incluir al Sector Público en su totalidad y a todos sus sistemas.

Proceso Coordinado. Para la consecución de un cambio congruente de la Administración Pública, es necesario que tanto a nivel de formulación, dirección y ejecución de políticas, se sigan patrones de conducta uniformes para que los propósitos sean los mismos. De ahí la necesidad

de que exista un programa de Reforma Administrativa y de que haya unidad de conducción al más alto nivel.

En resúmen, respecto de la noción de Reforma Administrativa, puedo decir, que es indispensable la utilización de nuevas herramientas de análisis para el mejoramiento substancial y congruente de una Administración Pública que promueva la consecución de los objetivos que requiere el desarrollo general. El cual exige, por su naturaleza dinámica, un cambio acelerado hacia niveles económicos y sociales cuantitativa y cualitativamente mejores.

3).- ANTECEDENTES DE LA REFORMA.(')

La historia de la Administración Pública en México revela como, desde sus inicios, se han llevado a cabo diversos intentos por crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa, con vistas a introducir modificaciones, tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia, como en el Sector Público en su conjunto.

Pero una revisión de las reorganizaciones administrativas realizadas a lo largo de aproximadamente 150 años, revela que casi siempre resultaron aisladas. No se mantuvo una relación de continuidad entre ellas y, generalmente, no alcanzaron a ser instrumentadas de una manera completa. El principal problema que afrontaron,

(').- Los datos compilados para la estructuración de este tema, han sido aportados por el Lic. Alejandro Carrillo Castro, Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; de quien además he recibido multiples y doctas enseñanzas, lecciones y consejos respecto de la actividad administrativa del Estado.

fué por lo general, la falta de apoyo o la carencia de órganos o mecanismos técnicos permanentemente encargados de estudiar e implantar las medidas propuestas, así como de propiciar una eficaz participación de todos los niveles de la Administración en el proceso de la formulación y realización de las mismas.

Se puede decir que, desde 1821, se contó con las primeras ideas generales al respecto. Al emitirse el primer Reglamento de Gobierno, se estableció que: "...cada Ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su Ministerio, además de coordinarse con los demás Ministros para proponer reformas generales". El Oficial Mayor Primero de cada dependencia tenía, a su vez, la obligación de "conocer la eficiencia de cada oficial", para darle a cada uno la ocupación apropiada a sus capacidades. "A partir de entonces, las perturbaciones generales en el contexto político por casi un siglo de luchas sociales y de defensa de la Soberanía Nacional, permitieron apenas la concretización de unas cuantas medidas de mejoramiento administrativo, que casi siempre consistieron en la busqueda de economías, a través de reformas financieras". (208).

---

(208).- CAMPERO, GILDARDO H. "Public Administration Improvement in México". Ponencia presentada al I Seminario Interregional sobre la Administración de los Servicios de Mejoramiento Administrativo. (Copenhague). 1970. Citado por Alejandro Carrillo Castro. Op. Cit. Tomo I. Pág. 80.

Durante el Siglo pasado, y en función de la inestabilidad constante y de los frecuentes cambios de gobierno, los principales cambios administrativos de carácter general se hacían, bien por medio de una modificación Constitucional o emitiendo una nueva Ley de Secretarías. Por su parte las reorganizaciones internas de las dependencias se realizaban generalmente por medio del Reglamento Interno que, en ocasiones, era emitido por los propios titulares o a veces por el Presidente de la República y, en alguna ocasión, por el Congreso.

La Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico, político y social a la Administración Pública Federal y sentó las bases para convertir al Estado mexicano en un Estado moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de toda la población.

Posiblemente sea la de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del presente Siglo, ya que creó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos, encargandoles la provisión de diversos servicios comunes a todo Sector Público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable.

Y precisamente, el Departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934, tuvo entre otras atribuciones la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

Posteriormente, por disposicion de las leyes de Secretarías de 1935, 1939 y siguientes, se sentaron las bases para que los titulares de cada dependencia del Sector Público, se encargaran de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas instituciones, delegando funciones en sus subalternos, de acuerdo con ciertos requisitos. En algunas dependencias funcionaron durante largo tiempo, las llamadas "Comisiones de Eficiencia", encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.

En 1943, se constituyó una Comisión Intersecretarial, integrada por los Subsecretarios y Secretarios Generales de todas las dependencias del Sector Central, así como un representante de la Procuraduría General de la República. Entre otras funciones, a esta Comisión se le encargó "formular y llavar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fín de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Estado, y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos".

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1946, otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de Organo Central de Organización y Métodos, para "coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sujerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramien-

to de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran". El órgano operativo encargado de estas tareas fué la Dirección Técnica de Organización Administrativa. Si bien ésta Dirección realizó valiosos análisis sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, careció del apoyo suficiente para cumplir cabalmente los objetivos tenía señalados.

Aparte de las Comisiones de Eficiencia, se podría decir que al inicio de los años 50, en el Banco de México se creó una de las primeras unidades de análisis administrativo, con características estructurales y técnicas apropiadas para revisar permanentemente el ámbito interno de una dependencia.

Pocos cambios se experimentaron durante la década de 1954 a 1964. En este lapso se crearon algunas Unidades de Organización y Métodos, pero su influencia no rebasó el ámbito de sus respectivas instituciones y no tomó en cuenta al conjunto del Sector gubernamental.

En 1958, la facultad de estudiar las Reformas Administrativas que requiere el Sector Público en su conjunto pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia, al crearse ésta por la Ley de Secretarías del 23 de diciembre de 1958, y que entró en vigor el 1o. de enero de 1959.

Con base en esta facultad, el 9 de abril de 1965, una vez resuelto el funcionamiento nor

mal de otras áreas encomendadas a dicha dependencia, se estableció en su seno la Comisión de Administración Pública. Esta Comisión estuvo inicialmente presidida por el Director Jurídico Consultivo e integrada con los Directores de Planeación Sectorial y Regional, de Inversiones Públicas, el Subdirector Jurídico Consultivo y dos Asesores Técnicos del Instituto de Administración Pública. (209).

En 1967, tras de un estudio que condujo a la formulación de un análisis preeliminar, la -

---

(209).- La Comisión de Administración Pública se integró originalmente de la siguiente manera:
Presidente de la Comisión: Lic. José López-Portillo.
Secretario: Lic. Carlos Vargas Galindo.
Los demás miembros eran: Lics. Emilio Mújica Montoya, Julio Rodolfo Moctezuma Cid, Gustavo Martínez Cabañas y Fernando Solana-Morales.
El 20 de abril se incorporó a sus trabajos el Lic. José Enrique Gama Muñóz.
El 5 de octubre entró a formar parte de la Comisión el Lic. Leopoldo Ramírez Limón.
El 21 de julio de 1966, también se incorporó el Lic. Guillermo Velázquez Herrera.
El 28 de septiembre de 1967, entró a sus trabajos el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez.
El 18 de enero de 1968, el Lic. Alejandro Carrillo Castro ingresó a la Comisión en su calidad de Secretario Técnico.
Y, el 21 de mayo de 1968, el Lic. Carlos Tello Macias, entró a formar parte de la misma.

Comisión elaboró un diagnóstico intitulado "Informe sobre las Reformas de la Administración Pública", cuyas recomendaciones fueron presentadas a los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado, así como a los Directores de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La Comisión estableció un Secretariado Técnico en enero de 1968 a fín de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar en los análisis relacionados, así como dedicarse a promover y coordinar los trabajos de Reforma a nivel operativo, manteniendo un contacto permanente con los organismos públicos.

Como resultado de los trabajos de la Comisión de Administración Pública y su Secretariado Técnico, se realizaron estudios y proyectos de reforma en las áreas de Organización y Métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del Sector Público, disposiciones jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal, y en otros sistemas administrativos cuyas funciones son comunes a todas las dependencias públicas.

Por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaba una Reforma Administrativa a fondo a partir de una sóla unidad central, la Comisión recomendó que cada dependencia contara con una Unidad de Asesoría Técnica permanente que, convencionalmente, se llamaría: "Unidad de Organización y Métodos" (UOM); estas unidades deberían encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa,

así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia; su creación, como unidades de análisis administrativo interno se impulsó de 1965 a 1970. Sin embargo, la falta de un instrumento legal que garantice formalmente su acción como unidades asesoras de cada titular, ocasionó que se les relegara, en algunas veces, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

Posteriormente, a partir de 1970, se tomó un interés directo en promover las Reformas Administrativas y los cambios de actitudes que se requieren para elevar la eficacia en la consecución de los objetivos de cada institución gubernamental y la del Sector Público Federal en su conjunto.

El Lic. Luis Echeverría convocó a una reunión de trabajo a la que asistieron diversos Secretarios y Subsecretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, varios asesores y el Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública. Como resultado de ésta reunión, el Presidente de la República promulgó el 28 de enero de 1971, un acuerdo que fijó las bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Esta disposición encomendó a los titulares de cada dependencia, la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDAS) auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos y, con la asesoría de las Unidades de Programación, para vincular así a las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del Sector Públi-

co en su conjunto.

Estas Comisiones Internas de Administración (CIDAS), estarían encargadas de plantear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia. Asímismo, se delegó en la Secretaría de la Presidencia la compatibilización, promoción, coordinación e implantación, en su caso, de las reformas comunes a dos o más dependencias públicas.

A fín de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo sus nuevas funciones, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, que inició sus funciones el 1o. de febrero de 1971, substituyendo las de la Comisión de Administración Pública que habían venido operandose durante poco más de cinco años.

Esta Dirección se encargó de la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaboradas hasta esa fecha.

Al propio tiempo, comenzó a vincularse con los responsables operativos del resto de las dependencias para propiciar una adecuada infraestructura de comunicación que permitiera contar con un marco de referencia y con criterios comunes para desarrollar las reformas que habrán de llevarse a cabo. Dicho proyecto fué sometido a la consideración del Consejo de Asesores del Programa de Reforma Administrativa, quienes despues de varias reuniones de trabajo formularon-

algunas sujerencias de modificaciones que se incorporaron antes de ser sometido dicho documento a consideración del Presidente de la República. (210).

Por último, el 3 de enero de 1977, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal cuenta con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República que viene a tomar las funciones que tenía la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. Y con lo cual, mantiene en pie el Proceso de Reforma Administrativa emprendido por el Gobierno Federal. (211).

---

(210).- El Consejo de Asesores estaba integrado por los Lics. Andres Caso Lombardo, Miguel Duhalt Krauss, Miguel de la Madrid Hurtado, José López Portillo, Gustavo Martínez Cabañas, Gustavo Petriccioli, Roberto Ríos Elizondo, Fernando Solana Morales, Manuel Uribe y Drs. Pedro G. Zorrilla Martínez y Renato Iturriaga.

(211).- Resulta loable la brillante labor desplegada en ésta Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, del Doctor en Derecho, Sr. Alejandro Carrillo Castro, quien desde su creación, e incluso, en la antigua Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia (en las cuales siempre ha estado al frente), ha mostrado un firme propósito de coadyuvar en el desarrollo de tan importante empresa: la de Reformar la Administración Pública.

4).- EXPERIENCIAS ALCANZADAS.

Con base en la evolución que ha experimentado la Administración Pública en nuestro país, a lo largo de más de 150 años de vida independiente, el entonces titular del Ejecutivo Federal decidió, en enero de 1971, institucionalizar de manera operativa el Proceso de Reforma Administrativa. Comenzando para ello, por propiciar una amplia base de participación, consenso y trabajo en equipo, tanto de los propios funcionarios públicos, como entre éstos y los sectores organizados de la población, dando así una amplia base institucional a la reforma.

Por esta razón, el Proceso de Reforma Administrativa debe considerarse como una secuencia o una concatenación de decisiones de las cuales resultan las acciones de reforma. Cada decisión es importante y requiere de recursos y negociaciones diferentes; pero todas, son necesarias si se quiere institucionalizar el proceso de la misma.

Ahora bien, particularmente, una Reforma Administrativa como la que se está llevando a

cabo en México, no puede producir logros relumbrantes como los que en otras actividades pudieran presentarse. Sin embargo, la evolución de la Administración Pública que muestra la historia de nuestro país, garantiza la existencia de un proceso que tiene la solidez y la perdurabilidad de las ideas colectivas.

Está basado en la cabal institucionalización de la participación del trabajo en equipo como políticas fundamentales del Gobierno.

Ha probado, tener la firmeza necesaria para garantizar que habrá de continuar en el futuro, aún cuando se sucedan cambios en la Administración.

Ha conseguido el pleno apoyo del Congreso y de dos Presidentes que en forma sucesiva, han reconocido que esta tarea ha de trascender, necesariamente, el ámbito de uno o más periodos de Gobierno, así como que "...apenas se estandando los primeros pasos...", en este importante camino.

Ha servido además, para advertir que la reforma habrá de requerir en el futuro, el perfeccionamiento de los recursos humanos existentes, la toma de decisiones audaces, la paciente y voluntariosa negociación de las medidas de reforma y el estudio y el análisis, con un mayor detalle de los sistemas, las estructuras y los procedimientos específicos que habrán de someterse al cambio.

"El esfuerzo de Reforma Administrativa es-

tá apenas saliendo del laboratorio para aplicarse en la realidad de la Administración Pública". (212). Con este procedimiento en la mente, los grandes estudiosos de la ciencia administrativa y la Administración Pública, han hecho esfuerzos loables por ver en el proceso de la Reforma Administrativa el mecanismo a través del cual se logre "...el modelo de país al que todos aspiramos...". (213).

---

(212).- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Op. Cit. Tomo II. - Págs. 103 y 104.

(213).- Baste mencionar l los licenciados José López -- Portillo, Gustavo Martínez Cabañas, Miguel de la Madrid Hurtado, Fernando Solana Morales, Andres Caso Lombardo, Carlos Tello Macias, Alejandro Carrillo Castro, entre o-- tros.

CAPITULO V

EL ACTUAL PROGRAMA DE REFORMA

Contenido:

"Se ha iniciado una Reforma Administrativa no por un simple capricho orgánico, ni por un prúrito racionalista, sino como una de las respuestas fundamentales que debemos dar al momento que vivimos, para aumentar nuestra capacidad de respuesta a las necesidades fundamentales del país".

JOSE LOPEZ PORTILLO.

1).- MARCO GENERAL DE REFERENCIA.

Partiendo del análisis efectuado respecto del desarrollo histórico que ha experimentado (dentro de la estructura administrativa), el órgano a quien se le ha confiado el estudio y análisis de los cambios exigidos para la Administración Pública a lo largo de más de siglo y medio de vida independiente de nuestro país; así como de la evolución que ha presentado la propia Administración; es posible observar que no se había estructurado de una manera clara, sistémica, sistemática, técnica y programática, algun intento por reformar la Administración Pública, tratandose (hasta antes de 1965, aproximadamente), sólo de esfuerzos aislados, parciales, faltos de esos elementos a los cuales el licenciado José López Portillo considera esenciales para poder efectuar un proceso de reforma, y que son: Autoridad, Técnica y Tiempo.

Con estos tres elementos, puede entenderse a la Reforma Administrativa como "...un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánico-adap-

tativa, de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que ha alcanzado el país...". (Concepción Global. ((214)).).

El programa de Reforma Administrativa comprendido por el Estado, partió de la idea de -- que el Poder Ejecutivo cuenta, para el cumplimiento de las vastas tareas encomendadas al Estado, con un aparato burocrático constituido -- por un complejo conjunto de órganos; los cuales, se encuentran estructurados jurídica y administrativamente, de diversas maneras y bajo distintas denominaciones.

Ahora bien, de estos órganos, algunos desarrollan funciones de prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tienen a su cargo funciones de apoyo, - - coordinación y vigilancia para la acción gubernamental en su conjunto.

Asimismo, se distinguieron por una parte, - las 'actividades fín del Gobierno', bien sea de carácter social, económico, político o cultural agrupándolas convencionalmente en Sectores de - Actividad (tema que por su trascendencia trataré con particularidad en el Capitulo VI, Apartado 2, Inciso A, Punto b.); y por la otra, las -

---

(214).- Los elementos de esta "definición", son citados por Been Lee Hahn, Yehezkel Dror, Allan R. - Cohen y Alejandro Carrillo Castro; y, éste - último reune el pensamiento de los primeros, en su propia obra. (Op. Cit. Tomo II. Pág. - 45.).

actividades de apoyo, o sea, las que están destinadas principalmente a prestar auxilio técnico o administrativo a las demás.

Por otro lado, cada uno de estos campos o subsistemas, debe ser entendido como parte de un sistema mayor que es la Administración Pública y que debe procurar actuar de una manera coordinada, homogénea y coherente.

Ahora bien, para efectos de ésta obra (y de conformidad con la clasificación de las reformas expuesta en el Capitulo IV, Apartado 2, de la misma), el estudio de cada una de las instituciones desde el punto de vista interno, se denomina 'Microadministrativo', y el análisis que se realice versando a la acción de dos o más dependencias, se llama 'Macroadministrativo'.

Por último, en virtud de que a las dependencias que tienen a su cargo la coordinación tanto de un Sector de Actividad, como de un Sistema de Apoyo, no se les concibe en términos de acción aislada o unilateral, se ha adoptado que al elaborar o llevar a cabo sus programas de reforma, se ha previsto que dichas entidades analicen y tomen en cuenta la complejidad de sus interrelaciones con el resto de las entidades gubernamentales, a fín de contribuir efectivamente a la eficacia de toda la Administración Pública.

2).- PROPOSITOS DEL ACTUAL PROGRAMA DE REFORMA.

Alejandro Carrillo Castro, en su multicitada obra (215), hace un análisis respecto de los propósitos u objetivos que se plantea el proceso de Reforma Administrativa como un esfuerzo - continuo, permanente, participativo, sistémico- y sistemático.

Por la perspicuacia de su exposición, considero importante hacer la transcripción de la misma:

"La Reforma Administrativa,...pretende conseguir una respuesta (clara), del Sector Público en todas sus áreas y niveles a las tareas -- que tiene encomendado. Por ello, sus propósitos son, entre otros:

a. Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales, me- - diante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fín de - - aprovechar al máximo los recursos con -

---

(215).- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Op. Cit. Tomo II. - Pág. 49.

que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones;

b. Responsabilizar, con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas;

c. Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites;

d. Procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable; y,

e. Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación.

El proceso de Reforma Administrativa no es un fenómeno de naturaleza mecánica; se basa fundamentalmente en valores humanos y exige ciertos comportamientos (decisiones, apoyo, asignación de recursos, actitudes participativas e innovadoras y buena voluntad de la opinión pública, entre otros).

Debe por lo mismo, señalar con claridad -

los beneficios directos que pueden esperar los-seres humanos que participen en este esfuerzo,-así como las responsabilidades que a cada quien, a cada nivel, habrá de corresponder". (216).

"Así, más que el intento de una mera eficiencia o racionalización en abstracto del aparato gubernamental, los objetivos del programa-de Reforma Administrativa se orientan a atender demandas específicas planteadas, tanto por los-gobernados, como por los propios servidores públicos.

Se persigue así, desarrollar una Administración Pública que permita:

a. Al Presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los-objetivos y programas por medio de los-cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la actual estrategia del - desarrollo económico y social;

b. A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, fortaleciendo la coordinación, participación y

(216).- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Op. Cit. Tomo II.- Págs. 49 y 50.

el trabajo en equipo.

c. A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta -- sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los -- servidores públicos la actitud y la -- preparación que reclama el actual desarrollo del país; y,

d. A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente de los - - que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas". (217).

De lo anterior se desprende el claro objetivo que se persigue al implementar un proceso coherente, coordinado, sistémico, sistemático, continuo, permanente, integral y democrático - de Reforma Administrativa; y ese objetivo se - traduce en un innegable deseo de servicio, en- una impostergable medida de desarrollo, en un- indubitable medio de bienestar social.

"La Reforma Administrativa debe cumplir,- convirtiendo la compleja estructura burocrática, en otra donde se precisen responsabilida--

---

(217).- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Op. Cit. Tomo II. Pág. 50.

des, se corte la duplicidad de funciones y las decisiones fluyan de manera rápida y eficiente...", porque, "...una Administración Pública en donde no estén claramente definidas las responsabilidades, o en donde no hay congruencia entre quehaceres y objetivos, se convierte en obstaculo para el desarrollo. En vez de instrumento para la acción creadora y eficaz del Gobierno, se vuelve un pantano en donde pueden atascarse las mejores intenciones o avanzar de manera excesivamente lenta". (218). Por esta razón, "Todo lo que sea una Administración Pública ágil, efectiva, habrá de implantarse dentro de los trabajos de Reforma Administrativa". (219).

"La Reforma Administrativa debe cumplir dos funciones: Una, proveer al Ejecutivo de un instrumento moderno y eficiente para la prosecución de los objetivos nacionales, y otra, convertir a la Administración Pública en un sistema accesible y eficiente para quienes necesitan negociar con ella, utilizar sus servicios y realizar trámites gubernamentales...".- (220).

---

(218).- LOPEZ PORTILLO, JOSE. Discurso de Cierre de Campaña. (México, D.F.; Junio 27 de 1976).- Compilado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la Obra "Cuadernos de Filosofía Política". (Núm. 19). 1980.

(219).- LOPEZ PORTILLO, JOSE. Palabras pronunciadas en un Mítin. (Tijuana, B.C.; Mayo 29 de 1976). Compilado por Op. Cit.

(220).- LOPEZ PORTILLO, JOSE. Ibidem.

Por último, "...los fines que persigue la Reforma Administrativa, son: eficiencia y honestidad...". (221). "Eficiencia y honestidad son los propositos de la Reforma Administrativa; eficiencia y honestidad puestos al servicio del desarrollo nacional, al servicio de nuestras instituciones y grandes causas en las que todos creemos". (222).

---

(221).- LOPEZ PORTILLO, JOSE. Discurso de toma de posesión. (México, D.F.; Diciembre 1o. de 1976). Compilado por Ibidem.

(222).- LOPEZ PORTILLO, JOSE. Palabras en audiencia concedida a miembros de la FSTSE. (México, D.F.; Enero 7 de 1977). Compilado por Ibidem.

3).- PLAN GLOBAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

La programación de la Reforma Administrativa dió comienzo con la investigación y el análisis de la estructura y el funcionamiento del aparato burocrático gubernamental.

Se investigó, en primer término, cuántas dependencias integraban la Administración Pública, así como, por otro lado, cuáles de ellas operaban dentro de cada Sector de Actividad (industrial, comunicación, salud, agropecuario, etc), y , por último, cuáles tenían asignadas funciones normativas y de coordinación o de control en los sistemas administrativos de apoyo comunes a varias dependencias (presupuesto, estadistica, programación, adquisiciones, personal, control, etc).

Lo anterior permitió, asimismo, la formulación de un diagnostico general (fundado en todas las actividades desarrolladas por la Comisión de Administración Pública. Respecto de este documento, se dió una mayor explicación en el Capitulo IV, Apartado 3), con miras a caracterizar el desarrollo y complejidad de la Administración Pública.

En este diagnostico se hizo el señalamiento de aquellos campos en los que la Administración Pública ha avanzado considerablemente, así como aquellos en los que aún se requieren cambios fundamentales. Ahora bien, en lo que toca a estos últimos, se procuró señalar los principales problemas de afección, intentando, siempre que fué posible, su jerarquización y cuantificación. Jerarquización atendiendo, evidentemente, al grado de incongruencias que con los lineamientos generales presentaba, al indole de requerimiento que implicaba su transformación, etc. Y, Cuantificación, para con fundamento en la base financiera disponible, hacer la presupuestación correspondiente.

Una vez que se efectuó la elaboración del diagnostico, se hizo necesario contar con un Programa Global de Reforma (que en lo sucesivo, denominaré simplemente Plan Global), que fijase los objetivos generales, los enfoques y las políticas tanto en el corto, y en el mediano, como en el largo plazos, al mismo tiempo que permitiera una clara designación de las responsabilidades de cada área o proyecto.

De esta manera, el Programa Global de Reforma de la Administración Pública, quedó integrado de la siguiente manera:

A. PROGRAMAS QUE INTEGRAN EL PLAN GLOBAL.

El Plan Global de Reforma Administrativa, pretende garantizar que, al llevarse a cabo la revisión de cada institución, no se desconozca la necesidad de analizar y reformar los sistemas y sectores de caracter Macroadministrativo, siempre que sea posible, con criterios uniformes y coherentes, aprovechando las experiencias que se hyan dado en la historia administrativa de nuestro país.

Para lograr este proposito, el programa de Reforma Administrativa, planteó la conveniencia de agrupar las acciones en once grandes programas de tipo sistémico: el primero de ellos se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de Reforma Administrativa. Los siguientes nueve, se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo para la Administración. El programa número once, está dedicado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señala el programa de desarrollo.

Los once programas son:

I. Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa. Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Fede--

ral, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.

II. Reorganización y Adecuación Administrativa del sistema de programación. Persigue establecer las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctiva, controlar y evaluar los programas de actividades en las entidades del Sector Público Federal.

III. Racionalización del Gasto Público. -- Busca establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del Gasto Público, tanto en sus aspectos de inversión como en los del propio gasto corriente.

IV. Estructuración del sistema de información y estadistica. Tiende a lograr la integración de un Sistema Nacional de Información y Estadistica, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social.

V. Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos. Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar la eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando.

VI. Revisión de las Bases legales de la actividad Federal. Intenta compilar y analizar las

normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, y proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico - administrativo coherente que responda a los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país.

VII. Reestructuración del Sistema de Administración de recursos humanos del Sector Público. Busca resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del Sector Público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, laborales e información para la toma de decisiones.

VIII. Revisión de la Administración de recursos materiales. Intenta contribuir a la optimización del Gasto Público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamientos de materiales, equipos y herramientas, así como de bienes inmuebles del Sector Público Federal.

IX. Racionalización del Sistema de Procesamiento electrónico de datos, Tiende a optimizar, racionalizar, y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el Sector Público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática para ayudar a dinamizar y modernizar la actividad de la Administración Pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del Gasto-

Público en este renglón.

X. Reorganización del Sistema de Contabilidad Gubernamental. Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el Sector Público Federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.

XI. Macrorreforma Sectorial y Regional. -- Busca dotar a la Administración Pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras en el cumplimiento de objetivos gubernamentales, sectoriales y regionales, según las prioridades que vayan determinando los programas de desarrollo, sentando así las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado.

La conjugación de estos once programas, constituye la implantación del Plan Global de Reforma Administrativa.

B. ESTRATEGIAS DEL PLAN GLOBAL.

La implantación de las medidas contempladas por el Plan Global, implicó la necesidad de tomar en cuenta algunas consideraciones derivadas de las experiencias recogidas en los intentos y esfuerzos anteriores. Las principales son:

1. El Plan Global constituye sólo una base para dar coherencia a los proyectos específicos. La estructuración convencional de los once programas no se hizo solo con la idea de establecer una secuencia necesaria o rígida de prioridades; sino por el contrario, se partió de la conciencia de que, en la realidad, la acción reformadora se lleva a cabo por medio de proyectos específicos que únicamente se refieren a partes de las áreas de estudio y que no siempre pueden realizarse simultaneamente, ni en un sólo intento.

De tal manera, el programa global habrá de concebirse. básicamente, como un marco de referencia que sirva para: coordinar y aprovechar mejor la participación de los esfuerzos de todos aquellos que intervienen en las tareas de Reformar a la Administración Pública; otorgar coherencia a las acciones individuales; evitar duplicidades y contradicciones; señalar responsabilidades precisas para los distintos campos de reforma y especificar objetivos, metas y políticas globales para orientar los proyectoa específicos. Ahora bien, esto no significa acep-

tar que la conveniencia de atacar aspectos diversos, conlleve a hacerlo en forma incoherente. Al contrario, se busca que, aunque las acciones específicas estén separadas en el tiempo, y en el espacio, las reformas individuales sean complementarias entre sí y contribuyan a la eficiencia global del conjunto.

2. No esperar a tener todo el paquete de reformas acabado para hacerlo funcionar. No se debe esperar hasta que se tenga un paquete completo de reformas de gran impacto para ir realizando los proyectos específicos del programa. Esta ha sido costumbre en paises en donde la Reforma Administrativa es solo una bandera política coyuntural, con la idea de darle una solemne inauguración, pero que lamentablemente no suele llegar muy lejos. Por el contrario, al identificarse los problemas concretos, debe dársele solución inmediata y desarrollar, en paralelo, los diagnósticos y las formulaciones de programas de aquellas reformas que requieran un mayor tiempo de maduración o conviene esperar a coyunturas políticas más propicias.

3. Dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera. La secuencia de ejecución de reformas, no puede tener el mismo ritmo para todos los casos. Existen áreas que han sido analizadas y conocidas suficientemente y que pueden empezarse a revisar de inmediato, en tanto que otras todavía requieren una fase de investigación aún más dilatada. La existencia o no de suficientes recursos, constituye un factor limitante fundamental para señalar prioridades.

4. Procurar que los proyectos sean viables políticamente. Debe tenerse presente que la instrumentación de los proyectos y de las acciones concretas de reforma ha de obedecer siempre a decisiones políticas concretas que habrán de tomar en cuenta la viabilidad y la oportunidad políticas para llevarlos a cabo.

5. Buscar reacciones en cadena. Se debe procurar al principio y siempre que sea posible, instrumentar proyectos que puedan tener un efecto multiplicador, que los instituya en polo de acción y fuente generadora de nuevas y más ambiciosas acciones.

6. Evitar reformas meramente formales. Las tradicionales reformas a leyes y reglamentos generan desconfianza e incredulidad en el proceso de reforma. Por esta razón, es conveniente, comenzar por aquellas reformas que no requieran necesariamente un cambio de disposiciones legales, si bien esto no impide que, conforme los proyectos se vayan desarrollando, se puedan incar las modificaciones que requieran las normas jurídicas que fundamentan la actividad pública. Antes que otra cosa, lo que se busca es que las reformas sean en realidad efectivas y que no sólo queden en meras intenciones formalmente establecidas.

7. Evaluar periodicamente los avances. Es de fundamental importancia la evaluación continua del avance de las reformas. Esto habrá de llevarse a cabo mediante comparaciones periodicas de las situaciones alcanzadas, confrontándo

las con el marco de referencia y con el programa original. La ausencia de una evaluación permenente ha propiciado que, en ocasiones, proyectos bien concebidos e inaugurados con mucho aliento se desviáran o perdieran fuerza en el camino. Al no retroalimentarse el proceso, la porfía y la constancia se pueden desgastar y toda nueva idea acaba por considerarse irrealizable. No basta tampoco reunir información de lo realizado y tener conciencia de las desviaciones ocurridas, sino que debe ser posible la adopción de las medidas correctivas pertinentes.

8. Tener la suficiente flexibilidad. El marco de referencia no puede ser tan rigido que no pueda adaptarse a los cambios que se vayan presentando en la realidad. Tampoco quiere esto decir que el marco original deba ser desechado o modificado hasta convertirlo en algo totalmente inutil, sino sólo que no debe ser observado tan rigidamente que se convierta en dogma inoperante y, por ello, en un obstaculo mayor para las reformas posibles.

9. Procurar la institucionalización de los mecanismos de reforma. La actitud adaptativa requiere, como proceso técnico político permanente que es y que debe retroalimentarse de una manera constante, de mecanismos e instrumentos que permitan su institucionalización dentro de la maquinaria burocrática de una sociedad que no quiere cerrarse al cambio. Solo así el proceso de reforma puede concebirse como una tarea sistemática y permanente, cuyos resultados pue-

den considerarse siempre como punto de partida-
para nuevas mejoras.

C. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DEL PLAN GLOBAL.

Considerando que la revisión del aparato administrativo debe llevarse a cabo en dos esferas de aplicación (a nivel de cada organismo, institución o entidad pública 'Microrreforma'; y, a nivel del Ejecutivo Federal en su conjunto 'Macrorreforma'), se encomendó a los titulares de cada dependencia la programación y ejecución de sus reformas internas, considerando que nadie mejor que ellos estaría capacitado para conocer los problemas y las posibles soluciones de sus instituciones.

Se descentralizó (por decir así), el logro de las reformas de cada entidad pública; pero se estableció a la vez que la reforma macroadministrativa -o sea, la que involucra a dos o más dependencias-, habría de ser estudiada y sometida a consideración del Ejecutivo por medio de la Secretaría de la Presidencia, en coordinación, desde luego, con las entidades competentes en cada caso.

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

La Comisión Interna de Administración, reune, tanto la autoridad necesaria para la toma de decisiones, como la asesoría técnica especializada, y la participación y las opiniones de

los responsables a nivel operativo, cuya experiencia en el trabajo cotidiano de años al servicio del Gobierno les permite conocer las restricciones que habrán de tomarse en cuenta para decidir los proyectos específicos, ya que, en última instancia, ellos serán los principales encargados de realizar directamente muchas de dichas reformas.

Por lo que se refiere a las reformas macro administrativas la decisión indiscutible, en cuanto a su realización y oportunidad radica en el propio Presidente de la República. Pero la Secretaría de la Presidencia es la responsable de su estudio y propuesta para lo cual ha buscado contar también con la participación de quienes, en cada entidad, llevan a cabo las tareas correspondientes.

Así, con el concurso de los responsables operativos de todas las dependencias en cada área de estudio se han establecido diversos grupos de trabajo para cada programa, denominados Comités Técnicos Consultivos o Grupos Sectoriales (223), según el caso. Los diversos grupos de trabajo se abocan al estudio y proposición

---

(223).- A la fecha, Comités Técnicos Consultivos, funcionan los de Organización y Métodos, Recursos Humanos, Codificación y Normas Jurídicas, Sistematización de Datos, Recursos Materiales, Orientación e Información, y Correspondencia y Archivo.
Grupos Sectoriales, funcionan los del Sector Agropecuario, de Energeticos y, de Comunicaciones y Transportes.

de soluciones en cada programa, bien sea con -- criterios sectoriales, regionales o específicos, de acuerdo con las instrucciones superiores que se vayan recibiendo.

CAPITULO VI

LAS BASES DE LA REFORMA

Contenido:

"Queremos una Reforma - Administrativa para el desarrollo económico y social, - pues necesitamos urgentemente, modernizar la Administración Pública, para estar a la altura de las exigencias que confronta nuestro país".

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

1).- RASGOS GENERALES.

Considerando el papel que desempeña el Estado en nuestra sociedad y ante la situación política, económica y social que se presentó a finales del año de 1976, el Presidente de la República decidió, emprender con más ímpetu el desarrollo de los programas y demás datos contenidos en el Plan Global de Reforma Administrativa. (tema que he desarrollado en el Capitulo V, de esta obra).

Sin embargo, resulta conveniente señalar que este paso fundamental, no obedeció simplemente a una decisión de coyuntura o espontanea. Se apoyó sobre la base de doce años de trabajo constante a partir del establecimiento en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP), dependiente de la Secretaría de la Presidencia.

La Comisión de Administración Pública, elaboró un Informe sobre la Administración Pública Federal, que sirvió de base para los trabajos de la Reforma Administrativa, institucionalizados a partir de 1971 a través de diversas disposiciones jurídicas.

En esta época se publicaron también las --

"Bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976"; en el cual se definió un modelo de análisis, con instrumentos legales y orgánicos para avanzar en la Reforma.

Con estos antecedentes, y con base en el programa de Gobierno esbozado el 1o. de diciembre de 1976, por el Presidente de la República, la reestructuración iniciada en el presente régimen puede caracterizarse como una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idoneo, eficiente y honesto, que se propone fortalecer la organización republicana, respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entraña el regimen federal.

2).- OBJETIVOS GLOBALES.

Los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa que emprendió el titular del Ejecutivo Federal para esta fecha, son los siguientes: (224).

A. Organizar al Gobierno para Organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

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

---

(224).- Estos objetivos fueron fijados en el Discurso de Toma de Posesión del 1o. de Diciembre de 1976 a la Presidencia de la República, por el Lic. José López Portillo, en esta ciudad.

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

D. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal, propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.

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

Es, con estos cinco objetivos generales, como en 1976, parte el Gobierno del Lic. López-Portillo enarbolando una etapa de la historia administrativa de nuestro país, pero dando, sobre todo, la continuidad y el apoyo técnico y operativo que requiere todo esfuerzo por mejorar la Administración Pública.

A. ORGANIZAR AL GOBIERNO PARA ORGANIZAR AL PAIS.

A efecto de lograr el primer objetivo global -Organizar al Gobierno para Organizar al -- país, mediante una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas-, resultaba imperativo programar las acciones de reformas de la Administración Pública Federal, con miras a que constituyesen un proceso institucional, permanente, articulado y participativo que, dentro de un marco global de congruencia, corresponsabilizará a los titulares de las dependencias centrales y - de las entidades paraestatales, de los proyectos específicos que les corresponden, y que permitiera al titular del Ejecutivo la programación global y la evaluación permanente de los - resultados obtenidos, a fín de que: "La Administración Pública pudiera transformarse en un instrumento eficaz, apto para garantizar la eficiencia y la coherencia de las acciones que integren los planes nacionales y sectoriales de - desarrollo económico y social, capaz de atender las prioridades fijadas por el titular del Ejecutivo". (225).

---

(225).- Propuesta del Programa de Gobierno 1976-1982. -- (Elaborada por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI). Pag.1.

Lograr esta transformación exigía contar con instrumentos legales que previeran el cumplimiento de los siguientes propósitos.

Simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; evitar duplicaciones; regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, estableciendo claramente los conceptos y bases para el debido funcionamiento tanto de la Administración Pública Centralizada como Paraestatal; racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; instituir que el gasto público se presupueste con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y propiciar la oportuna evaluación de resultados; promover la eficacia y la honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales; permitir al titular del Ejecutivo convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, por sectores, para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del Presidente de la República (226).

---

(226).- Compilación de disposiciones contenidas en los Artículos 9 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 13 y 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada por el Congreso de la Unión, a iniciativa presidencial, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, dió sustanciales respuestas a los anteriores requerimientos.

Con dicho instrumento se consiguió una importante simplificación de estructuras y precisión de responsabilidades.

Si bien no se eliminaron las concurrencias que obligadamente existen entre las dependencias del Ejecutivo, la nueva Ley las reduce en forma importante y las racionaliza, pues la anterior Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos, reportaba 55 concurrencias con 306 funciones específicas y, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sólo genera 48 concurrencias, habiendose incrementado a 340 las funciones específicas, o sea que no obstante el el aumento de funciones, se logró un decremento de concurrencias.

Se logró igualmente, establecer la posibilidad de la organización esctorial para efectos de coordinación programática, la utilización de las reuniones de Gabinete (Consejo de Ministros), para definir y evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean concurrentes de varias dependencias o entidades de la Administración Pública, con lo cual se enriquece la función de dicho consejo que antes sólo había de reunirse para efectos de suspensión de garantías.

En este sentido, la nueva Ley Orgánica, no-sólo integra funciones que en forma dispersa - - atendían diferentes dependencias, sino que por - primera vez, regula en un ordenamiento único, -- tanto a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, como a los Organismos -- Descentralizados, las Empresas de Participación-Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y fianzas, y los Fideicomisos.

Con las modificaciones estructurales y funcionales derivadas de la aplicación de la nueva-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se produjeron cambios no solo a nivel institucional sino también en el global o macroadministrativo.

Se establecieron como órganos de la Presidencia de la República cinco unidades Administrativas de Apoyo técnico: la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Información y - Relaciones Públicas, la Coordinación General de-Estudios Administrativos (227), la Coordinación-

---

(227).- Esta Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, recibió funciones que en materia de Reforma - Administrativa tenían asignadas la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Dirección-General de Estudios Administrativos de la - Secretaría de la Presidencia; según lo establece el Acuerdo Presidencial que le dió -- origen. (D.O. enero 3, 1977).

General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, a las que les fueron encomendadas funciones diversas.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública contempla a la desconcentración como un recurso administrativo indispensable en la búsqueda de la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos públicos.

Ahora bien, este esfuerzo por conseguir el logro del primer objetivo señalado en el Programa de Reforma Administrativa para el régimen actual, implicó dos etapas muy importantes:

a.- Institucionalización.

Los cambios estructurales y funcionales producidos con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hicieron urgente la necesidad de contar con lineamientos generales sobre la organización y funcionamiento de las dependencias, así como los mecanismos de participación en los cuales se gestaran tales lineamientos, se discutieran problemas afines y se propiciaran políticas y estrategicas, para la mejor operación de los sistemas comunes de cada una de las dependencias participantes.

De acuerdo con dichos cambios se actualizaron los lineamientos de Reforma Administrativa, concretados en una primera etapa, a los aspectos

de carácter institucional.

Para tal efecto, fué convocado el Comité -- Técnico Consultivo de las Unidades de Organiza-- ción y Métodos de la Administración Pública Centralizada, a fín de que trabajara en una reunión extraordinaria de tres días, en Oaxtepec, More-- los, en la elaboración de un proyecto de linea-- mientos que deberían observar para el Programa - de Reforma Administrativa, a nivel institucional, las dependencias y entidades sel Sector Público. (228).

Por otra parte ha quedado debidamente integrado, como mecanismo fundamental de Reforma Administrativa, en las dependencias y entidades, - el siguiente grupo de órganos:

- Las Comisiones Internas de Administración y Programación, como mecanismo de participación y de asesoría para la toma de decisiones.
- Las Unidades de Organización y Métodos.
- Las Unidades de Programación.
- Las Unidades de Presupuesto.
- Las Unidades de Informática y Estadistica.
- Las Unidades o Enlaces de Evaluación.
- Las Unidades de Orientación, Información- y Quejas.

---

(228).- Este proyecto fué aprobado por el Presidente de- la República y dado a conocer en la Reunión de Gabinete del 28 de enero de 1977.

Estas unidades, además de sus funciones propias, tienen como proposito fundamental, promover el eficiente establecimiento de los sistemas de su competencia y trabajar coordinadamente con las unidades similares de otras dependencias, através de los respectivos Comités Técnicos Consultivos.

Por lo que se refiere a los mecanismos participativos, muchos de ellos creados anteriormente, se restablecieron después de haber permanecido inactivos durante algunos años. Algunos (losmenos), siguieron funcionando sin interrupción y otros más, fueron creados recientemente. Los más importantes son:

- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.
- El Comité Técnico Consultivo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.
- El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos.
- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.
- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática.
- El Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.
- El Comité Técnico Consultivo de Orientación, Información y Quejas.
- El Comité Técnico Consultivo de Archivos.

b.- Sectorización.

En virtud de que la depuración estructural y funcional de las dependencias centralizadas sólo resolvía una parte del problema, tomando en cuenta la influencia y la carga presupuestal de más de 900 entidades paraestatales, se hacía necesario establecer nuevas reglas de orden en sus relacionaes con el resto de la Administración.

A través de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, el Ejecutivo se propuso constituir a las dependencias centralizadas en Unidades de Responsabilidad Sectorial, facultándolas para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales, que para tal efecto se agrupen en el Sector de su competencia y, establecer mecanismos de coordinación que garanticen a nivel global, la congruencia de las actividades de la Administración Pública Federal por medio de programas que permitan la fijación de políticas y la evaluación de resultados.

Para la definición de los sectores administrativos, como convenciones de análisis programático, el 17 de enero de 1977 se publicó en el Diario Oficial un Acuerdo Presidencial por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal 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 correspondiente.

B. PROGRAMACION, INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE GOBIERNO.

El cumplimiento del segundo objetivo global -el de adoptar la programación como un instrumento fundamental de Gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos específicos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos-, exigía establecer sistemas y procedimientos administrativos que permitiesen formular los planes sectoriales y regionales de desarrollo económico y social con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados.

Para lograrlo, se han dado pasos entusiastas destinados a definir y precisar objetivos institucionales y sectoriales; se han integrado en una sola dependencia, los sistemas globales de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informática, estadistica y recursos materiales, se han realizado sistemáticamente reuniones de Gabinete a fín de establecer directrices para el funcionamiento sectorial y específicar las atribuciones que corresponden a las dependencias de Orientación y apoyo global.

Se ha previsto que para establecer los sistemas y procedimientos administrativos que permitan instrumentar la programación del Gasto Público, con base en directrices y planes naciona-

les de desarrollo económico y social, que formule el Ejecutivo Federal, cada entidad cuente con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

En materia de evaluación, se han diseñado los sistemas y mecanismos administrativos destinados a evaluar permanentemente los resultados de dichos planes y programas, a fín de adoptar las medidas de ajuste que permitan ratificar o rectificar, en su caso, los objetivos y políticas señalados por el Ejecutivo.

Al efecto se ha establecido la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación en la Presidencia de la República.

Se ha creado un Sistema Nacional de Información para sustentar la toma de decisiones en un ámbito de responsabilidad compartida, que permita contar con dicha información de manera suficiente, confiable y oportuna para planear, controlar y evaluar las acciones públicas. A ello obedece la integración de las funciones globales relacionadas con la Informática y Estadistica en el Sistema Nacional de Información, que funciona en la propia Secretaría de Programación y Presupuesto.

En cuanto al establecimiento de sistemas de control que permitan supervisar constantemente el desarrollo de las actividades del Sector, sin inhibir las acciones, ni sustraer las responsabilidades que a cada quien compete, en las depen--

dencias del Ejecutivo Federal y en el Departamento del Distrito Federal, se establecen órganos de auditoría interna que cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Finalmente, y con el objeto de instrumentar los mecanismos y procedimientos administrativos que permitan formular el programa financiero acorde con los planes nacionales de desarrollo, se han reforzado los Sistemas de Deuda Pública y Financiamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todo, para armonizar los pormenores de las dos dependencias de orientación y apoyo global.

C. ADMINISTRACION JUSTA Y EFICIENTE DE LOS RECURSOS HUMANOS.

El tercer objetivo global: establecer un Sistema de Administración y desarrollo del personal Público Federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones; exige partir de una concepción integral y contar con mecanismos flexibles y modernos de administración y desarrollo de los recursos humanos del Gobierno Federal, que institucionalicen la participación directa de los trabajadores al servicio del Estado en la proposición e instrumentación de las medidas de reforma.

Resulta importante la participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicios del Estado (FSTSE), y de sus sindicatos afiliados, en la proposición e instrumentación de las Reformas que pudieran afectar los derechos de los trabajadores públicos, por lo cual, el titular del Ejecutivo dispuso la modificación de la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a fín de institucionalizar la formulación de dichas reformas con la representación permanente y directa de esa Federación Sindical.

Los programas de Reforma Administrativa en esta área apuntan el establecimiento de normas y mecanismos permanentes y eficaces que garanticen la seguridad, regularidad y estabilidad en el

trabajo de los servidores públicos, tanto dentro de los procesos de reforma, como en el desempeño de sus tareas ordinarias. Para ello, además de las acciones enunciadas, se trabaja en el establecimiento de sistemas integrales de Administración y desarrollo de recursos humanos que propicien el desarrollo individual y profesional de los trabajadores, así como el desempeño eficiente y honesto de las actividades que tienen asignadas.

Se integran, asimismo, los sistemas de capacitación a los programas sustantivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a sus sistemas escalafonarios y de promoción.

D. FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACION REPUBLICANA Y DEL REGIMEN FEDERAL.

Este objetivo plantea, en forma expresa, la necesidad de inscribir el desarrollo administrativo en el mismo campo del desarrollo de las instituciones políticas fundamentales de la República: la división de poderes y el Régimen Federal.

De esta manera -contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal, propicie por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país-, contempla el mejoramiento de los mecanismos administrativos de coordinación con los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como, con los Gobiernos de los Estados y Municipios.

En este sentido, en los primeros meses del actual Gobierno, éste se propuso integrar y fortalecer los mecanismos de coordinación para promover el desarrollo socioeconómico de los Estados, con estructuras y políticas de operación y procedimientos homogéneos en las entidades federativas de la República.

Para ello, por Decreto Presidencial, publicado el 11 de marzo de 1977 en el Diario Oficial

de la Federación, se reorganizaron los Comités - Promotores del Desarrollo Económico (CoProDes),- existentes en los Estados de la República.

Asimismo, se establecieron los Convenios -- Unicos de Coordinación con las Entidades Federativas (229), orientados a que el Gobierno Federal pueda coordinar sus acciones con las de los- Gobiernos de los Estados en materias que les competen en forma concurrente y en aquellas que - - sean de interés común, hasta convertir estos convenios en instrumentos para el desarrollo integral de los Estados.

En cuanto a los Poderes de la Unión, el Ejecutivo se ha propuesto mantener permanentemente- informados a los Poderes Legislativo y Judicial, de las Reformas Administrativas que lleve a cabo el propio Ejecutivo Federal, así como, asesorarlos en los casos en que soliciten asistencia técnica en materia de Reforma Administrativa.

El desarrollo administrativo desigual que - se observa entre las instancias Federal, Estatal y Municipal, lo mismo que de algunas Agencias Federales entre sí, así como entre unos y otros Estados y Municipios, es causa y a la vez efecto - del rezago socioeconómico de las circunscripciones en que actúan.

---

(229).- Actualmente, existen firmados y en vigencia, Convenios Unicos de Coordinación, con todas -- las Entidades Federativas.

Existe, particularmente en numerosos Gobiernos estatales y Municipales, falta de capacidad operativa que redunda en serias dificultades para la coordinación, precisamente por no manejar los instrumentos teóricos y técnicos que exigen la programación y la operación modernas. De ahí, el propósito de prestar asesoría sistemática en materia de Reforma Administrativa y en otras funciones propias del Gobierno, al mayor número de Estados y Municipios del país, cuando sea solicitada por sus titulares.

En el mismo orden de ideas, el Gobierno Federal, conjuntamente con Estados y Municipios, implanta políticas tendientes a hacer más equitativos los Convenios de Coordinación Fiscal y asegurar una mejor coordinación en esa materia entre los tres niveles de Gobierno.

E. SEGURIDAD CIUDADANA Y LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL.

El Gobierno Federal ha decidido la incorporación de un objetivo global en el Programa de Reforma Administrativa, siendo éste de suma importancia:

Mejorar la Administración de Justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución y así garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar la confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

Para cumplirlo se han establecido medidas de colaboración entre autoridades y particulares, como se infiere de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que crea la Dirección General de Participación Ciudadana para promover y organizar, como su nombre lo indica, la participación ciudadana en las actividades de la Procuraduría, con el fín de hacer más efectiva la procuración de la Justicia.

Igualmente se han realizado cambios sustanciales en la legislación aplicable en delitos imprudenciales cometidos con motivo del tránsito de vehiculos en Vías Generales de Comunicación.

Se ha sensibilizado a los Agentes Investigadores del Ministerio Público del Fuero Común y se han utilizado los medios de difusión masiva -

para informar a los ciudadanos sobre sus dere-- chos en caso de ser presuntos responsables en - la comisión de un delito. (230).

---

(230).- Para corroborar lo anterior, es conveniente - - aconsejar la consulta de: "El Juez en la -- Aplicación del Derecho" y de "La Justicia - en México"; tesinas realizadas en 1980 y -- 1981, en la Universidad Nacional Autónoma - de México (E.N.E.P. Acatlán), en las que se ñalo la necesidad de concientizar y moralizar, en lo que a la impartición de justicia se refiere.

3).- FUNDAMENTOS LEGALES.

Los objetivos señalados en el programa de-Reforma Administrativa que se lleva a cabo por-el Gobierno Federal, son sustentados en la promulgación de nuevas normas jurídicas que garantizan la legitimidad y la seguridad propias de un Estado de Derecho, como lo es el nuestro.

De tal manera, que para poder dar cauce legal a los aspectos sustantivos de la reforma, - se han dado una serie de disposiciones jurídi-- cas en las cuales pueda respaldarse la acción - del Ejecutivo.

La mayor y más importante de las disposi-- ciones promulgadas al respecto, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y, - para poder instituir jurídicamente los sistemas de orientación global, se promulgaron, la Ley - General de Deuda Pública; el Decreto por el que se adicionan diversos Artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, entre-otras.

Por otra parte, a fín de proveer una base-

jurídica específica, a las dependencias centralizadas, se publicaron también, los Reglamentos Internos de cada una de ellas.

Por su parte, también, desde que se puso en marcha el proceso de Reforma Administrativa, con las caracteristicas que se han apundado, osea, desde 1965 que es propiamente cuando empieza a tejerse la Reforma Administrativa como unesfuerzo coordinado, conjunto, sistemático, etc, se comenzaron a sentar las bases legales en las cuales fundamentar la acción emprendida por el Gobierno Federal.

El fundamento jurídico a que hago referencia, se encuentra constituido por una serie de Acuerdos, mismos que pese a su importancia, por su extensión resulta imposible transcribir en esta obra, sin embargo, para dar un marco general del fundamento legal del actual programa de Reforma Administrativa, me limitaré, solamente, a señalar algunos de ellos, no por su importancia (ya que tanto los que enuncie, como aquellos que involuntariamente omita, son elementos coyunturales de un esfuerzo global), sino porque representan, en conjunto, una idea del avance que al respecto se ha dado. Ellos son:

. Acuerdo para el Establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Publicado en el Diario Oficial el 11 de marzo de 1971).

. Acuerdo para Promover la mejor Capacita-

ción Administrativa y Profesional de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Publicado en el Diario Oficial el 26 de junio de 1971).

. Acuerdo por el que se Establece la Semana laboral de cinco días de duración para los Trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal, y demás Organismos Públicos e Instituciones que sean regidas por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado. (Publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1972).

. Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiera el programa de Reforma Administrativa de su Dependencia. (Publicado en el Diario Oficial el 5 de abril de 1973).

. Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en Funcionarios Subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos. (Publicado en el Diario Oficial el 5 de abril de 1973).

Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a establecer Sistemas de Orientación e In

formación al Público. (Publicado en el Diario - Oficial en 5 de abril de 1973).

. Acuerdo por el que se dispone que las -- distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fín de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base. (Publicado en el - Diario Oficial el 5 de abril de 1973).

. Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia, llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de Reforma Administrativa, - así como elaborar los diagnósticos necesarios,- relacionándose para ello con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de- Organización y Métodos. (Publicado en el Diario Oficial el 16 de abril de 1974).

. Acuerdo por el que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal coadyuvará permanentemente con las entidades del Sector Público en el establecimiento y cumplimiento de las- Normas y Regularidad, seguridad y estabilidad - en el trabajo de los servicios públicos. (Publicado en el Diario Oficial el 9 de agosto de - - 1976).

. Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la Administración Pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de cinco días, entre las 7:00 y las 19:00 - Horas. (Publicado en el Diario Oficial el 31 de

enero de 1977).

. Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. (Publicado en el Diario Oficial el 31 de enero de 1977).

. Acuerdo por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Centralizada, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. (Publicado en el Diario Oficial el 31 de enero de 1977).

. Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizaran los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un Sistema de Orientación, Información y Quejas, a fín de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les presta. (Públicado en el Diario Oficial el 19 de septiembre de 1977).

. Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de Reforma Administrativa. (Publicado en el Diario Oficial el 24 de abril de 1979).

. Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las Re-

formas Administrativas del Sector Público Federal. (Publicado en el Diario Oficial el 28 de enero de 1971).

. Acuerdo por el que el Ejecutivo contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. (Publicado en el Diario Oficial el 3 de enero de 1977).

. 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. (Publicado en el Diario Oficial el 31 de enero de 1977).

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Administración Pública no es un ente que exista en el vacio, sino que por el contrario, se encuentra formando parte fundamental de la realidad social. Constituye un instrumento que sirve a ésta para la consecución de sus metas. Es el medio que emplea el Estado para satisfacer las necesidades de la colectividad.

SEGUNDA. La Administración Pública debe ser congruente con el contexto en que se desenvuelve, siempre dinámica, en evolución continua; y por lo mismo, requiere de la adecuación de los órganos a través de los cuales habrán de llevarse a cabo las tareas nacionales. Esta congruencia sólo es posible en función de un eficaz y eficiente programa reformador.

TERCERA. Toda Reforma Administrativa para ser eficaz, debe ser concebida como un proceso urgente, permanente, conciente, racional, programado, participativo, integral y coordinado, además de contar con una base legal sólida y un

adecuado mecanismo de evaluación; ya que, sólo-conjugandose estas condiciones, fructifican las Reformas a la Administración Pública.

CUARTA. He comprobado, a través del estudio efectuado respecto de la historia administrativa de nuestro país y de la evolución que el aparato administrativo ha experimentado en el decurso de la vida independiente del mismo, que muchos han sido los intentos de reorganización administrativa, que muchos también han sido los esfuerzos por adecuar la Administración Pública a las exigencias que la comunidad demanda; sin embargo, estos intentos de muchos años, y estos esfuerzos de muchos hombres se han visto limitados considerablemente, ya que no se contaba con los elementos idoneos para su implantación. Ó bien, sólo se había tratado de esfuerzos aislados, coyunturales, carentes de coordinación, ni respaldo técnico ni político, como el que se da actualmente a esta acción.

QUINTA. La adecuación del aparato burocrático a las necesidades crecientes de la colectividad, no se logra jamas con intentos aislados o dispersos, sino mediante una acción conjunta, participativa, integral y sistemática. En este sentido, la Reforma Administrativa es responsabilidad compartida, de los servidores públicos (desde el Presidente de la República, hasta el servidor más inferior de alguna dependencia, oficina, departamento, etc.), así como de la población en general.

SEXTA. Puede decirse que no es sino hasta 1965, con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP), cuando se reconoce la verdadera importancia que presenta la necesidad de realizar ajustes y programas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública. Es propiamente a partir de esa fecha cuando la Reforma Administrativa toma la caracteristica de ser un esfuerzo continuo y con permanencia, destinado a la consecución de los fines del Estado.

SEPTIMA. La reorganización de la Administración Pública, surgió de un análisis crítico de las estructuras existentes. En consecuencia, su implantación no podría considerarse desde el primer momento como algo acabado o perfecto, sino que debe concebirse como un proceso siempre sujeto a la evaluación y al examen de sus efectos positivos y de sus defectos. Los primeros permiten proyectar nuevos pasos hacia delante y, los segundos, ejecutar rectificaciones y llenar omisiones. Por esta razón, un proceso de Reforma Administrativa no es algo que se pueda ver en un día, ni en una semana, ni en un mes, ni siquiera puede circunscribirse a un Programa de Gobierno (6 años), un proceso reformador de la Administración Pública es una acción que lleva muchos años de aplicación. Los 17 años de esfuerzos ininterrumpidos en materia de Reforma Administrativa en nuestro país, revela la extensión temporal que implica un proceso reformador de la Administración Pública. Sin embargo, confío, por las experiencias logradas hasta ahora,

que en poco tiempo tendrémos el "modélo de país al que todos aspiramos".

OCTAVA. Por la aplicación que ofrece el campo de estudio de la Administración Pública, puede afirmarse que en México existe, desde hace algunos años, una "masa crítica", (como le denomina el Dr. Alejandro Carrillo), de especialistas en Administración que pueden asegurar el implemento exitoso del programa de Reforma Administrativa; sobre este particular, baste señalar la encomiable labor realizada por grandes intelectuales-administrativistas mexicanos, como es el caso de los Lics. Miguel de la Madrid Hurtado, José López Portillo, Fernando Solana Morales, Dr. Alejandro Carrillo Castro, Lics. Gustavo Martínez Cabañas, Carlos Tello Macias, Andres Caso Lombardo, Luis García Cardenas, José Chanes Nieto, Julio Rodolfo Moctezuma Cid, Emilio Mujica Montoya, Guillermo Velázquez Herrera, entre otros.

NOVENA. Debe destacarse, también, el gran apoyo político que la Reforma Administrativa ha recibido y el profunco espíritu de participación y compromiso de todos los sectores de la Administración para llevarla a cabo.

DECIMA. El programa de Reforma Administrativa emprendido por el Gobierno Federal en el sexenio que ahora concluye, fué sin duda exitoso, en base a que contó con un modélo de análisis, con diagnósticos completos, con un programa global, con lineamientos de estrategia para-

su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para su desarrollo.

EPILOGO

EPILOGO

La investigación y desarrollo del tema: La Evolución de la Capacidad Administrativa del Estado Mexicano, significó, para un servidor, la más grata de las experiencias. Redituó en mí, la satisfactoria oportunidad de adentrarme un poco en el conocimiento de la estructura, cada vez más compleja, de nuestro Estado Mexicano; de comprender, someramente siquiera, la forma en que el Gobierno Federal, ha tratado, desde siempre, de buscar los medios a través de los cuales, pueda satisfacer a la colectividad las necesidades públicas de la mejor manera posible; de conocer y tratar de interpretar las ideas de tantos y tan distinguidos maestros e intelectuales que han dedicado sus vidas a tan apasionante tema: La Administración Pública.

Me ha permitido, también, el honor de coadyuvar con mi modesto estudio, a la consecución de los fines que todo hombre anhela, servir a su Patria en la medida de sus posibilidades y de su capacidad.

Por lo anterior, me honra la satisfacción-

de sentirme parte de una nueva Generación de -- Abogados preocupados por la realidad social, política, jurídica y administrativa de nuestro Estado Mexicano, comprometidos con nosotros mismos, con nuestras familias, con nuestra comunidad, con nuestra Patría y con sus instituciones.

Sirva pues, este trabajo, como una muestra del esfuerzo de un Joven Universitario Mexicano, en la busqueda del "modélo de país al que todos aspiramos".

INDICE DE AUTORES

INDICE DE AUTORES

(Los números remiten a las citas).

A.

B.

C.

CH.

D.

H.

I.

J.

K.

L.

M.

N.

O.

P.

R.

S.

Z.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1).- OBRAS.

(De consulta e investigación)

ACOSTA ROMERO, Miguel.
"Teoría General del Derecho Administrativo".
(México,D.F.; Editorial Porrúa,S.A.).
1981.

CAMARGO, Pedro Pablo. CARPIZO, Jorge. FRONDIZI, Silvio. CLIFFORD GRAND, James Allan. HERRANTE,- Alberto. ROCHE, Humberto La. MAC WHINNEY, Edward. PINTO, Luiz.
"Los Sistemas Federales en el Continente Americano".
(México,D.F.; Fondo de Cultura Económica).
1972.

CANASI, José.
"Derecho Administrativo".
(Buenos Aires, Argentina; Editorial Depalma).
1974.

CARRILLO CASTRO, Alejandro.
"La Reforma Administrativa en México".
(México,D.F.; Editorial Miguel Angel Porrúa).
1982. Tomos I, II y III.

CARRILLO CASTRO, Alejandro.
"El Estado y la Administración Pública".
(México,D.F.; Editado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia).
1976.

CARRILLO CASTRO, Alejandro.
"La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: uno de los medios para alcanzar el país que aspiramos".
(México,D.F.; Editado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia).
1977.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. FRANKEN, Tjerk. GARCIA CARDENAS, Luis. ROZENSTEIN, Mario. CHANES NIETO, José. RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio. CAÑIBE, Juan Manuel.
"Política y Administración Pública".
(México,D.F.; Facultad de Ciencias Sociales, UNAM).
1973.

CARRILLO FLORES, Antonio.
"La Justicia Federal yla Administración Pública".
(México,D.F.; Editorial Porrúa,S,A,).
1978.

CERVANTES AHUMADA, Raul.
"Titulos y Operaciones de Crédito".
(México,D.F.; Editorial Herrero,S.A.).
1978.

CERVANTES AHUMADA, Raul.
"Derecho Mercantil".
(México,D.F.; Editorial Herrero,S.A.).
1975.

CHANES NIETO, José.
"Conceptualización y Alcance de la Reforma Administrativa: Experiencias latinoamericanas".
(México,D.F.; Instituto Nacional de Administración Pública).
1975.

F. SENIOR, Alberto.
"Compendio de un Curso de Sociología".
(México,D.F.; Editado por Francisco Méndez Oteo).
1961.

FAYA VIESCA, Juvencio.
"Administración Pública Federal".
(México,D.F.; Editorial Porrúa,S.A.).
1979.

FRAGA, Gabino.
"Derecho Administrativo".
(México,D.F.; Editorial Porrúa,S.A.).
1980.

JIMENEZ CASTRO, Wilburg.
"Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa".
(México,D.F.; Fondo de Cultura Económica).
1978.

JIMENEZ CASTRO, Wilburg.
"Administración Pública para el desarrollo Integral".
(México,D.F.; Fondo de Cultura Económica).
1975.

KELSEN, Hans.
"Teoría General del Estado".
(México,D.F.; Editora Nacional,S.A.).
Traducción del aleman por Luis Legáz Lacambra.
1979.

MADRID HURTADO, Miguel De la.
"Estudios de Derecho Constitucional".
(México,D.F.; Instituto de Capacitación Política 'PRI').
1981.

MARIA DIEZ, Manuel.
"Derecho Administrativo".
(Buenos Aires, Argentina; Editorial Bibliográfica Omeba).
1965.

MARQUET GUERRERO, Porfirio.
"La Estructura Constitucional del Estado Mexicano".

(México,D.F.; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM).
1974.

MONTAÑO, Agustín.
"Manual de Administración Municipal".
(México,D.F.; Editorial Trillas,S.A.).
1978.

MUÑOZ AMATO, Pedro.
"Introducción a la Administración Pública".
(México,D.F.; Fondo de Cultura Económica).
1978. Tomos I y II.

OCHOA CAMPOS, Moises.
"La Reforma Municipal".
(México,D.F.; Editorial Porrúa,S.A.).
1979.

OLIVERA TORO, Jorge.
"Manual de Derecho Administrativo".
(México,D.F.; Editorial Porrúa,S.A.).
1976.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio.
"10 años de Planeación y Administración Pública en México".
(México,D.F.; Instituto Nacional de Administración Pública).

PORRUA PEREZ, Francisco.
"Teoría del Estado".
(México,D.F.; Editorial Porrúa,S.A.).
1981.

RECASENS SICHES, Luis.
"Sociología".
(México,D.F.; Editorial Porrúa, S.A.).
1977.

RIO GONZALEZ, Manuel Del.
"Compendio de Derecho Administrativo".
(México,D.F.; Cardenas. Editor).
1981.

ROJAS ARBELAES, Gabriel.
"El Espíritu del Derecho Administrativo".
(Bogotá, Colombia; Editorial Temís,S.A.).
1972.

SEARA VAZQUEZ, Modesto.
"El Derecho Internacional Público".
(México,D.F.; Editorial Porraca,S.A.).
1964.

SERRA ROJAS, Andrés.
"Derecho Administrativo".
(México,D.F.; Editorial Porrúa,S.A.).
1979.

2).- DIVERSOS.

(ensayos, artículos, conferencias, etc).

APUNTES de Cátedras:
Teoría General del Estado, Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Derecho Admi

nistrativo I, Derecho Administrativo II.
(Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México). 1979-1982.

CARRILLO CASTRO, Alejandro.
Conferencia presentada en el Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa.
(Río de Janeiro, Brasil).
Diciembre de 1973.

CASTAÑEDA SALGADO, Alfonso.
"Las Fuentes del Derecho Internacional".
(México, D.F.; UNAM).
Tesis.

CASTAÑEDA TRUJILLO, Alfonso.
"La Justicia en México".
Tesina elaborada en la ENEP Acatlán de la UNAM.
1981.

CASTAÑEDA TRUJILLO, Alfonso.
"El Juez en la Aplicación del Derecho",
Tesina elaborada en la ENEP Acatlán de la UNAM.
1980.

DIAZ ORDAZ, Gustavo.
II Informe de Gobierno.
1966.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO.
(Editado por Selecciones del Reader's Di--
gest de México,S.A. de C.V.).
1979.

LOPEZ PORTILLO, José.
VI Informe de Gobierno.
1982.

LOPEZ PORTILLO, José.
"Cuadernos de Filosofía Política".
(México,D.F.; Dirección General de Documen
tación y Análisis, SPP). Núm. 19.
1980.

MARTINEZ C, Flora Patricia.
"La Justicia Administrativa".
(México,D.F.; UNAM).
Tesis.

MUÑOZ DE COTE, Alfonso O.
"Reflexiones sobre Federalismo, Descentra-
lización y Derecho". Artículo publicado en
la Revista de la Facultad de Derecho "Car-
dinal" de la UNAM, (Abril-Mayo de 1982). -
Núm. 29.

NOGUERON CONSUEGRA, Pedro.
"El Derecho Administrativo y el Orden Pú--
blico". Artículo publicado en la Revista -
de la Facultad de Derecho "Cardinal" de la
UNAM, (Junio de 1982). Núm. 30.

ORTIZ GARCIA, Rosa Elena. AVILA GONZALEZ, Sal-

vador.
"Perspectivas del Federalismo Mexicano". - Trabajo presentado al Coloquio sobre Federalismo y Descentralización, organizado -- por la Facultad de Derecho de la UNAM. Ciudad Universitaria. (Marzo de 1982).

RUIZ DE CHAVEZ, Mario.
"Los Ingresos del Estado".
Trabajo presentado para el examen de Oposición. (UNAM. ENEP Acatlán).

TELLEZ CRUCES, Agustín.
Memoria de la Cuarta Reunión de la República. Palabras pronunciadas en su caracter - de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Documento Núm.40.
(Presidencia de la República: Coordinación General de Comunicación Social).
Febrero de 1981.

TORRES TREJO, Rodolfo.
"El Sistema de Orientación, Información y- Quejas, como fase de la Reforma Administrativa en la impartición de justicia del Distrito Federal".
(México, D.F.; UNAM).
Tesis.

3).- LEYES.

(Leyes, Acuerdos, Jurisprudencia).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Diario Oficial de la Federación. (Correspondientes).

Acuerdos Presidenciales. (Correspondientes).

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Apendice del Semanario Judicial de la Federación). Compilación 1975. Tercera Parte. Segunda Sala. Tesis 384.

FE DE ERRATAS

FE DE ERRATAS.

Página 69, linea 3. Dice "aporpiado"; debe decir "apropiado".

Página 123, linea 15. Dice "don"; debe decir- "dos".

Página 131, linea 2. Dice "administración"; - debe decir "administrativa".

Página 263, linea 9. Dice "hyan"; debe decir- "hayan".

Página 268, linea 13. Dice "políti"; debe de-- cir "política".

Página 269, linea 21. Dice "in"; debe decir -- "indi".

Página 285, linea 23. Dice "esctorial"; debe - decir "sectorial".

Página 304, linea 6. Dice "cpacita"; debe decir "capacita".