

33
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**LIBRO DE ACTAS
DE LA COMISION
DE EXAMENES**

**ANALISIS DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINIS-
TRACION PUBLICA Y DE LA LEY DE LAS ENTIDA-
DES PARAESTATALES A PARTIR DE LA DECADA
DE LOS CINCUENTAS.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
MARCO ANTONIO MAGAÑA PALACIO

México, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Introducción. -----	1
Capítulo I.- Antecedentes y Marco Jurídico. -----	8
1.1.- Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	
1.2.- Artículo 90 Constitucional.	
1.2.1.- Comentario	
1.3.- Artículo 93 Constitucional.	
1.3.1. Comentario	
1.4.- Normatividad que Fundamenta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	
1.4.1.- Los Departamentos Administrativos.	
1.4.2.- Las Comisiones de Eficiencia.	
1.4.3.- La Comisión Intersecretarial de 1943.	
1.4.4.- Ley de Secretarías de 1946.	
1.4.5.- Las Primeras Unidades de Organización y Métodos.	
1.4.6.- La Secretaría de la Presidencia y La Comisión de Administración Pública.	
Capítulo II.- Marco Conceptual. -----	36
2.1.- Diferencia entre Secretaría de Estado y Departamento Administrativo	
2.2.- Departamento del Distrito Federal.	
2.3.- Atribuciones del Departamento del Distrito Federal.	

- 2.3.1.- Consejo de Ministros.
- 2.4.- Procurador General de la República
- 2.5.- Secretaría de Salud
- 2.5.1.- Atribuciones de la Secretaría de Salud
- 2.6.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 2.7.- Banco de México.

Capítulo III.- La Organización Administrativa bajo la -
Ley Orgánica de la Administración Públi-
ca Federal. ----- 64

- 3.1.- La Ley Orgánica de la Administración Pú-
blica Federal.
- 3.2.- Secretarías de Estado.
- 3.3.- La Administración Pública Centralizada.
- 3.4.- Departamentos Administrativos.
- 3.5.- Departamento del Distrito Federal.
- 3.6.- Comentarios a la Ley Orgánica de la Admi-
nistración Pública Federal y de la inte-
gración de sus Dependencias.
- 3.6.1.- Comentario Secretaría de Gobernación.
- 3.6.2.- Comentario Secretaría de Relaciones -
Exteriores.
- 3.6.3.- Comentario de Secretaría de la Defen-
sa Nacional.
- 3.6.4.- Comentario Secretaría de Marina.
- 3.6.5.- Comentario de Secretaría de Hacienda-
y Crédito Público.
- 3.6.6.- Comentario Secretaría de Programación
y Presupuesto.

- 3.6.7.- Comentario Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 3.6.8.- Comentario Secretaría de Agricultura y Recursos Hidraulicos.
- 3.6.9.- Comentario Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 3.6.10.- Comentario Secretaría de Educación Pública.
- 3.6.11.- Comentario Secretaría de Salud.
- 3.6.12.- Comentario Secretaría del Trabajo.
- 3.6.13.- Comentario Secretaría de la Reforma Agraria.
- 3.6.14.- Comentario Secretaría de Turismo.
- 3.6.15.- Comentario de Secretaría de Pesca.
- 3.6.16.- Comentario Departamento del Distrito Federal.

Capítulo IV.- La Administración Pública Paraestatal. ----- 97

- 4.1.- Empresas de Participación Estatal
- 4.2.- Organismos Descentralizados.

Capítulo V.- Las Nuevas Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. ----- 109

- 5.1.- Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Poder Ejecutivo - Secretaría de Gobernación).

5.2.- Ley de Entidades Paraestatales (Secretaría
de Programación y Presupuesto).

5.2.1.- Ley de Entidades Paraestatales.

5.3.- De los Organismos Descentralizados.

5.3.1.- Registro Público de los Organismos - -
Descentralizados

5.4.- De las Empresas de Participación Estatal
Mayoritaria.

5.5.- De los Fideicomisos.

5.6.- Del Desarrollo y Operación.

5.7.- Del Control y Evaluación.

5.8.- Comentarios a la Administración Pública
Paraestatal.

Capítulo VI.- La Ley Orgánica de la Administración Pública
Federal ante algunos Ordenamientos Relacionados.

----- I54

Capítulo VII.-Conclusiones. ----- I57

INTRODUCCION

La Reforma realizada al segundo párrafo del Artículo-93 Constitucional, trajo como consecuencia una reestructuración total de la Administración Pública Federal a través de la LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, que vino a --- abrogar a la LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

Esta Reforma consistió en el hecho de haber facultado a las Cámaras para poder citar a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados o de las Empresas- de Participación Estatal Mayoritaria, para informar cuando se - discutiere o estudiare un plan, Programa o Proyecto concierne te a sus ramos, obedeciendo la misma, probablemente, más a re solver el caos Administrativo reinante y a dar un mayor control al Ejecutivo Federal sobre el Sector Paraestatal, que a trata (r) más bien de realizar los ajustes indispensables que permiten -- evitar duplicaciones de funciones existentes, precisar respon sabilidades y simplificar estructuras.

Al analizar a fondo la Ley Orgánica de la Administra ción Pública Federal, nos daremos cuenta que la misma no es un ajuste indispensable como se pretende, ya que se continúa dan- do una serie de duplicidades de funciones y un centralismo ca da vez mayor.

El pequeño cambio sufrido a la Reforma señalada, ya que no se puede considerar de otro modo, en virtud de que la - Constitución no fué cambiada en su contexto de manera radical, trajo consigo cambios muy importantes en la Organización de la Administración Pública, los que consistieron en hacer una reubi

cación de funciones a cargo de las Secretarías de Estado y - - Departamentos Administrativos, y comprender en su regulación a los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación - - Estatal Mayoritaria y Fideicomisos, cambios que si bien preten- dieron adecuar a las necesidades del momento dándole una mayor eficacia, no lograron corregir una serie de errores que conta- nía la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958; por ejemplo de que el Departamento del Distrito Federal forme parte de la Administración Pública Federal, errores que han persistido en la nueva Ley y que en algunos casos atentan en contra de las disposiciones contenidas en la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que son Anti constitucionales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no cuenta con una adecuada técnica Jurídica en su creación, lo que iré señalando en esta Tesis; sí contiene un hecho muy im- portante, que es la inclusión, por vez primera en nuestro sis- tema legal, de la Administración Pública Paraestatal como tal, respecto de la cual establece qué es y por quienes está inte- grada y las medidas de control respectivas.

El objeto de esta investigación es hacer un somero - estudio tanto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como del estado que guarda la actual estructura de la Administración Pública, desde un aspecto Constitucional.

Se ha dividido esta investigación en tres grandes - apartados:

La primera se refiere a los antes contemplados, tanto por la - Constitución como por la Ley Orgánica de la Administración - -

Pública Federal, de manera específica, haciendo a un lado aquellos no mencionados concretamente por ambos ordenamientos; de aquí pasamos a analizar a la Administración Pública Federal, - centrándonos en las dos esferas que la componen; el Sector Centralizado y el Paraestatal; de esta última únicamente nos referiremos a los Organismos Descentralizados y a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, ya que los Fideicomisos por su complejidad y diversidad requerirán de un estudio especial- que, en cierta medida, nos alejaría del objetivo propuesto; -- por último, se hacen algunas observaciones sobre diversos problemas derivados de interrelaciones entre la nueva ley y otros ordenamientos que le son cercanos.

Se pretende, con los puntos señalados, ver si la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encuentra apogada en sus disposiciones a lo establecido por la Constitución y si la primera proporciona los medios adecuados para llevar adelante la Administración de manera eficiente y eficaz.

DISEÑO DE LA INVESTIGACION.

La Reforma Administrativa trajo consigo cambios muy importantes en la organización de la Administración Pública - Federal. Las que consistieron en hacer una reubicación de fun - ciones a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos - Administrativos y en comprender, en su regulación, a los orga - nismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal - Mayoritaria así como Fideicomisos, cambios que si bien pre - ten - dieron adecuarla a las necesidades del momento, dándole una - mayor eficiencia y eficiencia; no lograron corregir una serie de errores que contenía la antigua Ley de Secretarías y Depar - tamentos de Estado. También se contempla el análisis compara - tivo de la Ley del Sector Paraestatal con la Ley de la Admi - nistración Pública Central a fin de vincular sus relaciones, - convergencias divergencias y duplicidades Administrativas.

Por la razón antes indicada me interesa a afrontar - este Tema de Investigación, analizándolo y cuestionándolo ba - jo la óptica Jurídico-Administrativa tomando como base la evo - lución Jurídico-Constitucional de 1976 así como el Derecho Ad - ministrativo y las funciones de los poderes, Ejecutivo, Legis - lativo y Judicial; cada una en su respectivo ámbito de acción y su relación con nuestro objeto de estudio, de ahí la nece - sidad de que esta investigación documental se lleve a fondo en - lo correspondiente a documentos normativos en los diferentes - poderes. Asimismo pienso llevar una investigación de campo a - plicando algunos cuestionarios o entrevistas a Servidores Pú - blicos con el fin de captar información que en ningún texto - localizaría, esta investigación de campo será aplicada en am - bos sectores.

De ahí que nos hemos planteado el presente OBJETIVO:

OBJETIVO

Comparar analíticamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Sector Paraestatal a fin de establecer los parámetros administrativos que en estas se han gestado, originando cambios estructurales en su marco jurídico administrativo. También se consideró incluir los elementos fundamentales del diseño de investigación en los cuales se basó este trabajo ya que jugó un papel de regulación durante el proceso del mismo desde su inicio, continuidad y terminación con la comprobación de los postulados fijados; por tal razón los incluimos y son:

DEFINICION DEL PROBLEMA.

En la actualidad definir un problema es uno de los mejores procedimientos para conocer la realidad; para tomar parte en ella y decidir, con "conocimiento de causa", la estrategia para diseñar las posibles soluciones a los mismos.

El problema de esta investigación es saber si la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se contrapone con la Ley del Sector Paraestatal, y si ambas se contraponen con nuestra Carta Magna. De ser así enunciaré los Artículos en los cuales hay antagonismos o duplicidades determinando así las deficiencias que hay en ambas Leyes.

Ante esta problemática planteada, he fijado prioridades en lo correspondiente a limitar nuestro contexto desde la década de los cincuentas a fin de vincularlos con un análisis-

comparativo, sin perder de vista nuestro propio objeto de estudio.

HIPOTESIS

En esta investigación se propone demostrar tres hipótesis, las cuales son: buscar, para comprobar o rechazar - durante el desarrollo de esta tesis siendo estas las siguientes:

Los cambios realizados a la Ley de la Administración Pública Federal no han sido los suficientemente apropiados ya que ésta se contrapone a algunos artículos de nuestra Carta Magna. Por el contrario los ajustes realizados a la Ley del Sector Paraestatal (1986) trajo consigo cambios estructurales en la misma para darle una mayor coherencia y dirección a este sector que es prioritario, en estos momentos de crisis para el país.

Existe vinculación entre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Sector Paraestatal.

Se contrapone la Ley del Sector Paraestatal con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE SE CONTEMPLAN
EN LA INVESTIGACION.

Este estudio de analisis se ha dividido en tres partes, la primera se refiere a los entes contemplados, tanto por la Constitución como por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Poderes de la Unión de manera específica, haciendo a un lado aquellos no mencionados concretamente por los ordenamientos anteriores; de aquí se procede analizar a la Administración Pública Federal, fundamentándonos en las dos esferas que la integran, el Sector Centralizado y el Paraestatal de este último únicamente nos referimos a los Organismos Descentralizados y a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, ya que los Fideicomisos por su complejidad y diversidad requieren de un estudio especial que en cierta medida, nos alejaría del objetivo propuesto, por último se harán algunas observaciones sobre diversos problemas derivados de interrelaciones entre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y -- otros ordenamientos que le son cercanos.

Se pretende con los puntos señalados ver si la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encuentra apegado en sus disposiciones a lo establecido por la Constitución y si la primera proporciona los medios más adecuados para llevar adelante la Administración de manera eficiente y eficaz.

Hemos expuesto los elementos de Investigación necesarios y básicos que sirvan como lineamientos fundamentales para dar cumplimiento a este trabajo documental.

CAPITULO I.-

ANTECEDENTES Y MARCO JURIDICO.

1.1.- ANTECEDENTES DE LA LEY ORGANICA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El 29 de Diciembre de 1976 se publicó, en el Diario -
Oficial de la Federación, la nueva Ley Orgánica de la Adminis--
tración Pública Federal, misma que entró en vigor el 1º de ene--
ro de 1977. Es el ordenamiento legal que determina la organiza--
ción básica de la maquinaria administrativa del Ejecutivo Fede--
ral, por medio de la cual cumple el Presidente de la República--
con sus atribuciones y contribuye, en buena medida, el eje es--
tructural funcional del actual programa de Reforma Administrati--
va emprendido por el gobierno Federal.

La nueva Ley no constituye sin embargo una disposi--
ción jurídica aislada, sino que forma parte de un Plan Nacional
muy ambicioso y alrededor del cual irán expidiendo, al mismo -
tiempo otras disposiciones complementarias, de la misma forma -
que deberán instrumentarse actividades que permitan al gobierno,
organizarse previamente para orientar debidamente el esfuerzo -
nacional.

En la exposición de motivos de la ley se advierte. La
eficacia de la acción pública requiere de orden, sin el cual la
coordinación es imposible alcanzar. (Por ello) el debe organi--
zarse previamente si pretende encausar el esfuerzo nacional. Es
ta organización se vuelve prerrequisito indispensable para exi
gir de todas mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo.

No se pretendió llevar a cabo una revolución adminis--
trativa que quisiera partir de cero o desconocer los logros y -
avances anteriores. Por el contrario se afirmó que la reorgani--

zación que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que - han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se tra ta más bien de realizar los ajustes indispensables que permiti- tan evitar las duplicidades existentes, precisar responsabili- dades y simplificar estructuras.

Sin embargo cabe destacar la incorporación de nove- dades tan importantes como la inclusión de la Administración- Pública Paraestatal dentro del marco de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la incorpora- ción por primera vez y en forma explícita (del) propósito de programar las acciones del Estado, ya que se refiere contar - con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público.

Puede decirse que, en diecinueve de las veinte de-- pendencias directas del Ejecutivo se realizaron modificacio-- nes o reformas a las funciones que tenían encomendadas. En - unos casos se adicionaron y en otros se transfirieron funcio-- nes que ya existían en otras dependencias, con la idea de rea- lizar los ajustes indispensables que permitiran evitar las -- dualidades existentes. También se pretendió precisar responsa- bilidades y simplificar estructuras.

Esta precisión de responsabilidades se hacía necesaria a fin de lograr un más eficaz y congruente ejecución de - los programas de gobierno.

Se buscó, igualmente conseguir la simplificación de funciones y disminuir la repetición o traslapes de los mismos. Si bien no se eliminaron todas las concurrencias que obligada

mente existen entre las diferentes dependencias del Ejecutivo la nueva ley las redujo en forma importante, pues la anterior reportaba 55 concurrencias entre las 306 funciones específicas existentes y la nueva Ley Orgánica sólo 48 concurrencias, habiéndose aumentado a 340 las funciones específicas. Es decir, que a pesar de un aumento de funciones del 11.1% se logró un decremento de concurrencias de 1.2.8% con las modificaciones realizadas a la Ley Orgánica en 1978, 1980 y 1982 el número de funciones específicas de la nueva Ley Orgánica frente a la antigua Ley de Secretarías aumento en 11.1% (350 funciones específicas). En virtud de que las concurrencias existentes en 1976 fué disminuida con las modificaciones subsiguientes, puede decirse que, con dicho aumento de funciones en porcentaje el decremento de concurrencias frente a la Ley de Secretarías hasta la fecha es de 12.8%. Lo que nos indica que las Reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal conllevan a evitar la duplicidad de funciones.

1.2.- BASES CONSTITUCIONALES.

1.2.- ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL.

La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. (1)

1.2.1.- COMENTARIO

Pocos países contemplan un desarrollo tan amplio de la Administración Pública como el que ha tenido lugar en México durante los últimos setenta años. Si consideramos que fue al triunfo del movimiento Constitucionalista jefaturado por Venustiano Carranza, cuando se entra de lleno a la vida Institucional y se dan los primeros pasos para una nueva organización administrativa del Estado Mexicano, se comprenderá, al analizar la enorme extensión, que hoy alcanza su intervención en todos los aspectos políticos, sociales y económicos del país, lo jus-

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. UNAM. 1985 Pág. 210-212.

tificado de la afirmación que hace. Basta la simple comparación del texto de este artículo que se mantuvo vigente por varios años, con el ya transcrito, para corroborarlo.

Dacia el precepto Constitucional en su origen que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretario.

El pensamiento del Constituyente de 1917 se concretaba entonces a estimar que para el despacho de las labores del Ejecutivo Federal, si bien se requería de dos clases de órganos que tuviesen a su cargo, unas funciones político-administrativas, otras funciones administrativas puramente dichas (correos, telégrafos, salubridad, educación pública se dan como ejemplos), a los primeros debía corresponder el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno compete en la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas; a los segundos correspondía la atención de los servicios públicos cuyo funcionamiento nada tiene que ver con la política. Podría llamárseles por ello -se decía- Departamento Administrativo, para distinguirlos de las Secretarías de Estado, las que se ocuparían con exclusividad de aquellos asuntos que el Presidente de la República les encomendara, recayendo en cada Secretario la responsabilidad sobre el cumplimiento de las dis-

posiciones Constitucionales de su ramo (Diario de los debates, Tomo II, Páginas 343 y siguientes).

De ahí la idea de no otorgar otras atribuciones a la Administración Pública.

Fue la primera Ley de Secretarías de Estado promulgada el 25 de Diciembre de 1917, donde se precisó la organización de la Administración Pública Federal, muy lejos de la conceptualización actual que la ha dividido en Centralizada y Paraestatal. Siete Secretarías de Estado compusieron entonces dicha Administración, siendo estas:

1) La de Gobernación; 2) la de Relaciones Exteriores; 3) la de Hacienda y Crédito Público; 4) la de Guerra y Marina; 5) la de Agricultura y Fomento; 6) la de Comunicaciones y Obras Públicas y 7) la de Industria y Comercio y Trabajo.

En 1921 se dió nueva estructuración a la antigua Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, que fuera suprimida para dejar la educación pública bajo el control de los municipios y se creó la actual Secretaría de Educación Pública por Ley del 28 de Septiembre de ese año, bajo la dirección de Don José Vasconcelos.

En 1932 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo cambió su denominación a la Economía Nacional, y dos años más tarde se le separó Trabajo para dejar la atención de las actividades administrativas laborales a un Departamento Autónomo que subsistiría hasta enero de 1941, fecha en que empezó a funcionar la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Otras Secretarías han sufrido transformaciones y cambios de nombre,

como se verá en los capítulos posteriores.

A partir de dicha primera Ley, han sido promulgadas varias más con modificaciones tanto en su denominación como en el contenido de sus atribuciones; a) La de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo Federal de 22 de Marzo de 1934; b) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, que sufrió importantes reformas en los años de 1940 y 1943; a) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 que empieza a regir el primero de Enero de 1947, y d) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que a su vez tuvo reformas en los años de 1964 y 1970 al iniciarse los períodos de los gobiernos de los Presidentes de la República Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Alvarez.

La Ley vigente denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha de 22 de Diciembre de 1976, reformada el 8 de Diciembre de 1978 y el 21 de Abril de 1981, cubrió con estas reformas el período presidencial del Licenciado José López Portillo; pero ha tenido una reforma más en Diciembre de 1982 al iniciarse el actual Régimen del Gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

Esta Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, que divide las funciones de la Presidencia de la República en las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, en lo que corresponde a la Administración Pública Centralizada; y en los organismos-

Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones auxiliares de crédito y de fianzas, así como en los fideicomisos Entidades que en su conjunto integran a la Administración Pública Paraestatal.

El Gobierno del Distrito Federal lo ejerce en forma independiente el Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, (Regente de Ciudad) conforme en lo dispuesto en una Ley Orgánica del único Departamento Administrativo que subsiste (artículos 1o al 7o de la citada Ley) A todas estas dependencias y Entidades corresponden en la actualidad. Las actividades que en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que demande el logro de objetivos y metas fijados en los planes de gobierno, establezca el Presidente en forma directa o por conducto de los Secretarios competentes (artículo 9o).

Capítulo a parte merece la Administración Pública-Paraestatal, en donde han quedado incluidas las Empresas Públicas, los Organismos Descentralizado y los Fideicomisos, los cuales han sido incorporados a las citadas dependencias del Ejecutivo Federal según el ramo o actividades que desarrollan, a efecto de que sus relaciones tanto políticas como económicas se desenvuelvan de manera coherente y coordinada, encargándose cada Secretaría tanto de la planeación de sus funciones como de la vigilancia de su operación. Con este motivo los Secretarios de Estado participan en los consejos, -

juntas directivas u órganos de administración interna de unas y otras, ejerciendo las facultades que ha dejado a su cargo - el Presidente de la República (Para una mayor fundamentación ver los artículos 50 a 54 de la citada Ley Orgánica).

Muchos han discutido la participación del Estado Mexicano en todos estos organismos, pero en especial la que se ha reservado en las Empresas participación Estatal por considerarse que intervienen sin justificación, legal plena, en la actividad propia de los particulares.

Este sector se encuentra integrado en el momento de redactar el presente comentario, por 376 empresas, la participación estatal abarca 66 ramas industriales diversas y se maneja un capital de tres billones setecientos millones de pe--sos, proporcionándose ocupación a más de setecientos mil trabajadores, aparte las personas que actúan como funcionarios, empleados de alto nivel o con el caracter de asesores técni--cos.

Expresan sobre el particular los autores Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez,* que si bien es cierto que este sector Paraestatal ha sido ampliado en los últimos 20 años, ello se ha debido al hecho de que existen ciertos campos de la actividad económica en que ni siquiera resulta discutible la participación del Estado (Petróleo, Ferrocarriles, Electricidad, Comunicaciones); en otros ha sido necesaria la expansión estatal debido a circunstancias de carácter social, sobre todo para impedir el desplazamiento y despido masivo de trabajadores o en parte debido al abandono de --

ciertas ramas productivas por parte de la iniciativa privada, a quien no ha interesado su desarrollo por considerarlas in costeadables. En algunas áreas productivas, El Estado ha reconocido que su presencia y actualización no se justifica y por tal motivo ha empezado a desprenderse de varias de ellas o ha optado por liquidarlas cuando su operación es gravosa para la Administración Pública.

"La ampliación del Sector Estatal en muchos casos - ha obedecido a la necesidad de impulsar la llamada rectoría económica del Estado, así como al propósito de asegurar la -- producción e independencia Nacional frente a fenómenos monop líticos que se presentaron en diversas épocas. La tendencia - actual es disminuir esta participación para reservarla a de-- terminados ramos, como el de abasto, el de bienes y servicios, el farmacéutico, o aquellos que por su complejidad tecnol ótica no resultan atractivos al empresario privado, a fin de lo gar una conveniente expansión y un adecuado desenvolvimiento productivo dentro de marcos organizativos y jurídicos apropia dos. La unidad económica de bienes y prestación de servicios, vinculada a la evolución del Estado y a los procesos socia -- les, cuya doble finalidad es asegurar el desarrollo de la na ción y la capacidad de desición administrativa del poder pú-- blico en la vida económica. " (2)

"La Paraestatalidad, como indican los autores cita-- dos, deviene de las reformas introducidas al artículo 90 cons titucional en el año de 1981, al otorgar a la Administración-

(2) Ibidem pág. 210

Pública carta de naturalización en este supremo peldaño, al la do de la centralizada, en las que se congregan propriamente las funciones de gobierno. Al regir a ambas La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encuentran su organización y - control debidamente garantizado, independientemente de las formas que adopta la descentralización operada, sea como sociedades mercantiles, como sociedades civiles o como fideicomisos".

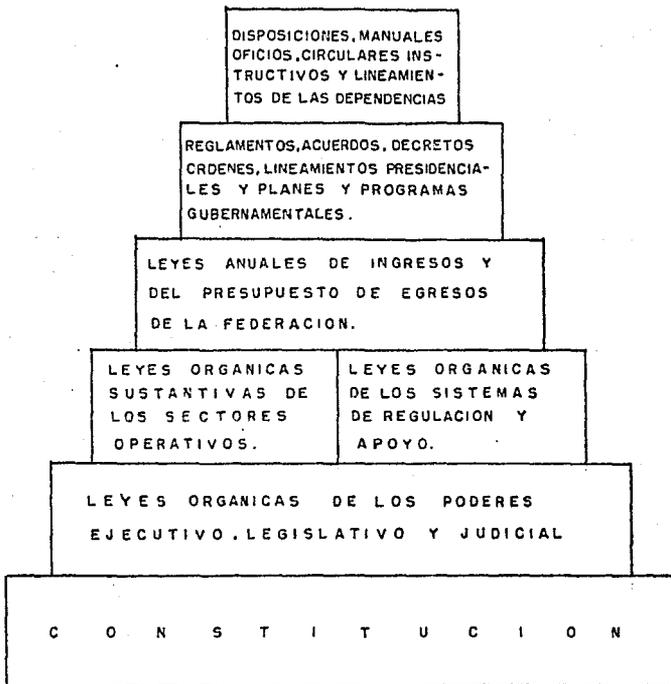
(3)

"Por nuestra parte consideramos que el único avance- positivo incorporado a esta disposición constitucional, está - en la relación que debe existir entre las entidades Paraestatales y las dependencias de la Administración Pública responsa - bles del despacho de atribuciones sustantivas en el seno del - Estado, y por ende, en la promulgación de leyes secundarias -- (a las que se refiere el segundo párrafo del artículo que se comenta) en las cuales se ha establecido y definido la interdependencia de unas y otras, se han fijado las bases generales - para su funcionamiento y se han instaurado los métodos de con- trol en apoyo de su eficiencia productiva.

Esperamos, como se ha insistido en los recientes planes y programas de negocios administrativos se ajusten a prác- ticas útiles y sencillas, a fin de que respondan al interés individual y colectivo, que es en suma lo que interesa, tratándo- se de reformas jurídicas como la hecha al artículo 90 constitu- cional, cuyos beneficios esperamos que se vislumbre dentro de mediano plazo, en su plena objetividad. " (3)

(3) Ibidem pág. 212.

METODOLOGIA PARA EL ANÁLISIS DE LAS NORMAS
JURIDICO ADMINISTRATIVAS



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES DE LA UNAM.
FUENTE: CARRILLO CASTRO ALEJANDRO. (TESIS DOCTORAL).
METODOLOGIA PARA EL ESTUDIO DEL FUNCIONAMIENTO Y REFORMAS DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA. (PROPUESTA). MEXICO. 1981 PAG. 84.

1.3.- ARTICULO 93 CONSTITUCIONAL.

Los Secretarios de Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras que integran al Poder Legislativo podrá citar a los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Respetivos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, con una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad si se tratara de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

1.3.1.- COMENTARIO

El primer párrafo del artículo 93 tiene su más remoto antecedente en el artículo 120 de la Constitución de 1824, que estableció la obligación de los Secretarios de Despacho de informar a las Cámaras, del Estado que guardasen sus respectivos ramos. La disposición pasó a la Constitución de 1857, en el artículo 89. La Constitución de 1917 reiteró la mencionada - -

obligación de los Secretarios del Despacho, agregando que las Cámaras podían citar a los primeros para que informasen a éstas con respecto de una Ley o negocio que fuera objeto de discusión por parte del Legislativo.

El artículo 93 no hacía sino establecer la obligación de los Secretarios de Estado de informar al Legislativo, en ocasión de que éste estudiara una Ley o asunto en el desempeño de sus funciones. La obligación de los auxiliares del Ejecutivo puede también explicarse en función del sistema de separación con colaboración de poderes. Asimismo, podría encuadrarse dentro del marco de controles que el Legislativo puede ejercer con respecto del Ejecutivo, aún cuando en este último caso se trataría de un control de naturaleza política, más que jurídica y resultaría de la posibilidad de que los miembros de las Cámaras manifestasen su desaprobación con respecto del informe o de las actividades que desarrolle, el Secretario.

El ejercicio del control no sería directo, ya que la Constitución no prevé ninguna declaración de las Cámaras, con respecto del informe que rinda el auxilio del Ejecutivo Federal, en cuanto tal; ni ésta, aun en el caso de ser negativa, podría afectar desfavorablemente a los Secretarios, en forma directa, ya que éstos son de libre nombramiento y remoción por parte del titular del Ejecutivo Federal.

También a modo de control indirecto sobre los auxiliares del Ejecutivo podría formularse preguntas, por parte -

de los miembros de las Cámaras, que no sólo implicarán obtención de información, sino la intención de poner en evidencia la posible responsabilidad del Secretario por incompetencia, negligencia o dolo en el desempeño de sus funciones.

"La Reforma Constitucional de 24 de enero de 1974, publicada en el Diario Oficial del 31 del mismo mes, amplió la obligación de los Secretarios de Estado a los Jefes de Departamento, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de participación estatal mayoritaria. Lo que no sólo evidenció la voluntad política del aumento en la responsabilidad del Ejecutivo Federal a sus funciones de nivel intermedio, sino también daba testimonio de la creciente importancia que asumía el Sector Paraestatal". (4)

Las comparecencias de los Secretarios de Estado ha sido las más frecuentes, aun cuando también han comparecido ante las Cámaras de los Directores de algunos de los Entes Paraestatales de importancia estratégica como es el caso de Petróleos Mexicanos. La frecuencia de las comparecencias se ha ido incrementando durante los dos últimos sexenios, hasta hacerse prácticamente regular. Después de la comparecencia correspondiente, se han producido un gran número de preguntas, algunas con propósitos informativos y otras para tangencialmente objetar o censurar la política adoptada por el alto funcionario que comparece ante alguna de las Cámaras.

(4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ed. UNAM, México 1985 pág. 212.

Los estudios de índice comparativo nos permiten concluir que en otros sistemas las comparecencias de altos funcionarios del Ejecutivo ante el Legislativo, así como las preguntas que se le formulan a los primeros pueden implicar exclusivamente la obtención de información o el ejercicio de un control, abierto e implícito, a través de la objeción, o censura de la política del alto funcionario.

Por ejemplo en Francia se distingue entre la declaración y las preguntas. La declaración, que viene a ser una especie de comparecencia, puede tener diversos efectos, dependiendo de que comprometa o no al gobierno a un voto de censura o de confianza y, consiguientemente pueda traer consigo la deposición del gabinete. Las declaraciones ante el Senado pueden traer por consiguiente un pronunciamiento de este cuerpo colegiado sobre este último. En tanto que las declaraciones ante la Asamblea Nacional, con o sin debate, no pueden traer consigo consecuencia alguna que trascienda a los juicios desfavorables que eventualmente pudieran emitir los Legisladores, especialmente en el caso de que se celebre un debate. Por lo que hace a las preguntas, la posibilidad de que puedan implicar el planteamiento de un voto de censura o de confianza es todavía menor. Las preguntas se distinguen en orales y escritas pudiendo, o no, introducir un debate a continuación.

Las preguntas se originaron en el parlamentarismo inglés y de ahí ha pasado a otros países, adaptándose con más o menos éxito a otros sistemas Constitucionales.

En Inglaterra es donde más profusamente se usa el sistema de preguntas. Son más frecuentes las preguntas sobre las líneas generales de Dirección que el Ministro ha impreso o dejado de imprimir a la Administración de una rama industrial; pero también pueden plantearse preguntas más concretas, por ejemplo, sobre un nombramiento. Como resulta fácil imaginarse las respuestas al primer tipo de preguntas puede implicar una gran cantidad de trabajo, necesario para fundamentar su contestación. El miembro del Parlamento autor de la pregunta, puede formular algunas otras relacionadas con la contestación, pero no puede abrirse debate alguno sobre la pregunta.

El sistema de preguntas goza de una gran popularidad en la mayoría de los países que han tomado como modelo el sistema Parlamentario Inglés. Por ejemplo:

En la India, cerca de un sexto del total de sesiones del Lok Sabha (Cámara Baja) se dedica al Question Time. Normalmente, los Ministros pueden negarse a responder a una pregunta relacionada con actos concretos de la Administración cotidiana, pero tienden a contestarla, de todos modos, cuando la mayoría de los miembros de la Cámara están interesados en su contestación. La mayoría de las preguntas tienden a inquirir sobre las empresas que asumen formas asociativas. Además, las preguntas adicionales, o repreguntas, tienden a relacionarse con la Administración cotidiana.

En Alemania, el sistema de preguntas ha resultado operante quizás, por que su regulación es más favorable, ya que

se aproxima al modelo de Inglaterra, pues prevé un Question Time de una hora que tiene lugar al inicio de tres de las sesiones efectuadas durante una semana. En Alemania, el conocimiento y control sobre las preguntas le corresponde al Presidente del Bundestag. El sistema de preguntas también se ha adoptado en otros países Europeos, de entre los que sólo mencionaré a España e Italia.

En América Latina también se ha introducido el control del Legislativo a través de comparecencias e interplacaciones. En general se conserva una distinción entre el control de información (con la facultad de solicitar información y documentación, por una parte, y el que se deriva de la facultad de interrogar a los responsables de la política del Sector Paraestatal, por la otra. Por ejemplo en Colombia la distinción es tan clara, que la facultad de las Cámaras para solicitar la información que requiere el Legislativo, verbal o escrita, para el mejor desempeño de sus trabajos o para conocer los actos de la Administración, se regula en la fracción 4a. del artículo 103 Constitucional. En tanto que la facultad para citar a los Ministerios a que concurran a las Cámaras a rendir los informes verbales que éstas le soliciten, se regula en el último párrafo del mismo artículo. Asimismo en los ordenamientos Constitucionales de Brasil y Venezuela se faculta al Legislativo para solicitar información. Según el artículo 30, inciso a de la Constitución de Brasil, ambas Cámaras pueden solicitar información sobre un asunto relacionado con sus facultades Legislativas o de Fiscalización.

La Constitución Venezonala, en sus artículos 160 y 220 establece la facultad del Congreso para citar a los funcionarios de las empresas públicas a comparecer ante el Congreso y sus comisiones. Los funcionarios en cuestión están obligados a proporcionar la información y documentación que - requiere los últimos.

Por lo que se refiere a las facultades de fiscalización que ejerce el Legislativo, a través de comisiones de investigación cabe afirmar que la aceptación general y la -- amplia difusión de tales facultades pueden tener relación - con múltiples desarrollos de vigencia casi universal; por -- ejemplo:

El desmesurado crecimiento de la burocracia Estatal, que se ha producido paralelamente al surgimiento del Estado Industrial, particularmente en los países donde se registra una creciente intervención del Estado en la Economía.

Dentro de la categoría de comisiones investigado--ras es posible encontrar una ulterior subdivisión entre las comisiones permanentes para la fiscalización del Sector Paraestatal cabe afirmar, sin lugar a dudas, que la más relevan--te es la del Comité de Empresas Nacionalizadas, de la Cámara de los comunes, que fue establecida en 1951.

Como era de esperarse, el sistema de una comisión--especial para las Empresas Públicas ha sido adpotado en aque--llos países que siguen el modelo del Gobierno Parlamentario Inglés. En la India (Committee on Public Undertakings) ha --tenido un desarrollo relevante, fue establecido en el año de 1964. A pesar de que las recomendaciones que formulo el Comi--

té de las Empresas Públicas no son obligatorias para el gobierno, éste ha adoptado prácticamente la mayoría de ellas.

La facultad de inspección que ha formado parte del - bagaje de control Legislativo, en los países democráticos, - - también ha sido introducida a los países socialistas autoritarios. En estos países ha dado buenos resultados, en virtud de que contrarresta el poder omnímodo de una administración pública hipertrofiada, que pueda llegar a deteriorar la imagen del poder político, a través del ejercicio arbitrario de sus funciones o porque llegue a operar a bajos niveles de eficiencia; lo que podría representar un alto costo político y económico - para el Estado.

El sistema de control Polaco es el más complejo. En 1966, se puso a la Cámara de Control bajo la responsabilidad - de la asamblea nacional, La Cámara en cuestión es un organismo de expertos, que tiene representantes en todos los departamentos gubernamentales, dotado de amplias facultades para supervisar e inspeccionar a la Administración Pública. El organismo - tiene que rendir un informe a la Asamblea Nacional anualmente.

"Por último, también la propia Unión Soviética ha -- fortalecido las funciones de supervisión del Soviet Supremo so bre la Administración Pública; comenzando con una recomendación formulada por Podgorny, en 1966. El proceso de reforma -- culminó en 1972, con una redefinición de las facultades de los Soviets, en todos los niveles, desde el local, hasta el del - propio Soviet Supremo. Entre las reformas introducidas se in-cluyó la facultad de los Soviets para vigilar que las Leyes -

sean aplicadas convenientemente. En caso de ser necesario, pueden investigar las actividades de las dependencias gubernamentales".

Ahora nos corresponde considerar el caso de México, para lo cual deberemos volver al artículo 93 Constitucional. La reforma que adicionó con un tercer párrafo en artículo en cuestión de 10 de diciembre en 1977 publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre del mismo año, fué incluida justamente con la reforma política y tuvo por objeto el que se pudiesen integrar comisiones para integrar a los organismos públicos descentralizados y a las Empresas de participación estatal mayoritaria, a propuesta de una tercera parte de los Diputados o de la mitad de los Senadores: Comisiones que se pueden integrar en cada una de las Cámaras.

"El último párrafo del artículo 93 no implica una indevida ingerencia del Legislativo en el Ejecutivo, como lo evidencia el hecho de que haya sido éste quien propuso la reforma conciente de que no mermaba sus facultades, ni emplicaba una injerencia indeseable del Legislativo, toda vez que el resultado de la investigación no podía tener otro fin que de el informarle. Por ello, al dejar en manos del Ejecutivo cualquier ulterior acción, no podría haber lugar a infracción alguna del principio de división de poderes". (5)

(5) Ibidem. pág. 216-219.

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 fué, por lo general la falta de apoyo a 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 Pública en el proceso de la formulación y realización de la misma. Así, - muchos intentos se otorgaron después de anunciarse su propósito, o carecieron de la continuidad necesaria para que se llevara a cabo lo programado". (7)

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 Ministerio estaba - obligado a proponer reformas y mejoras a su ministerio, además de coordinar con los demás ministerios para proponer reformas-generales.

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 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.

(7) Ibidem. pág. 80

1.4.1.- LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

La Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de -
caracter económico y social a la Administración Pública Fede--
ral y sentó las bases para convertir al Estado Mexicano en un
Estado Moderno, preocupando por el mejoramiento de las condi--
ciones generales de vida y cultura ca toda la población. Posi--
blemente 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, encar--
gandoles la provisión de diversos servicios comunes a todo el
Sector Público.

"El departamento de Contraloría, que funcionó de - -
1917 a 1934, tuvo entre otras atribuciones de la realizar estu--
dios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

De 1928 a 1932 funcionó dependiendo directamente del
titular del Ejecutivo, un departamento del presupuesto de la -
federación encargado de estudiar la organización administrati--
va, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr --
eficiencia en los servicios públicos". Estas funciones fueron -
absorbidas en 1932 por la Oficina Técnica Fiscal y del presu -
puesto de la Secretaría de Hacienda y Credito Público". (8)

1.4.2.- LAS COMISIONES DE EFICIENCIA.

Posteriormente, por disposición de las Leyes de Se--
cretarías de 1935, 1939 y siguientes, se sentaron las bases pa
ra que los titulares de cada dependencia del Sector Público se

(8) Ibidem. pág. 81

encargarán de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas instituciones, delegando funciones en sus subalternos, de acuerdo con ciertos requisitos. En algunas dependencias funcionaron, durante cierto tiempo, las llamadas comisiones de eficiencia encargadas de racionalizar el aprovechamiento de recursos.

1.4.3.- LA COMISION INTERSECRETARIAL DE
1943.

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

1.4.4.- LEY DE SECRETARIAS DE 1946.

"La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de Diciembre de 1946, otorgó, a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano central de organización y métodos, para coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al jefe del ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento

to de la Administración Pública y asesorar en materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran". (9)

1.4.5.- LAS PRIMERAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS.

Pocos cambios se expidieron durante la década de - - 1954, 1964. En este lapso se crearon algunas unidades de organización y métodos, sobre todo en aquellas entidades que contaban con mayores recursos técnicos y financieros, pero su influencia no rebasó el ámbito de sus respectivas instituciones y no tomó en cuenta al conjunto del sector gubernamental. (10)

1.4.6.- LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA Y LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA.

"En 1958, la facultad de estudiar las Reformas Administrativas que requiere el Sector Público en su conjunto, pasa de la Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia - al crearse ésta por la Ley de Secretarías del 23 de Diciembre de 1958 y que en vigor al 1o de Enero de 1959". (11)

(9) Carrillo Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México. Ed. Porrúa S.A. México 1980. pág. 81-82

(10) Revista Mexicana de Admón. Pública No. 39 INAP México.

(11) Carrillo Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México. Op. Cit., pág. 82

El 28 de Enero de 1917 un acuerdo 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 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 Público en su conjunto.

A fin de contar con un órgano adecuado para llevar a cabo sus funciones, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, que inició sus funciones el 10 de Febrero de 1971, sustituyendo las de la Comisión de Administración Pública que había venido operando 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 1971, 1976, con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaboradas hasta la fecha.

Sin embargo, las acciones emprendidas por dicha dependencia carecieron de fuerza necesaria para lograr la adecuación a la que me referí anteriormente y por lo tanto se hizo urgente una reforma de tipo radical que viniera a reconstruir la Administración Pública.

Fundamento Jurídico sobre el cual descansa la Administración Pública Federal.

Art. 90 "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que espida-

el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Art. 93. Los Secretarios de Despacho y los jefes de Departamentos Administrativos, luego que éste abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos". (12)

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los jefes de Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos, o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad si se tratara de los Senadores, tienen la facultad de integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de dichos Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. (13)

(12) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Talleres Gráficos de la Nación 1985.

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa México 1985 pág. 98.

Del precepto Constitucional antes citado se desprende que el Presidente de la República carece de competencia para poder organizar libremente al Poder Ejecutivo, del que es Titular, esta Facultad está reservada al Congreso de la Unión, que en -- una Ley Posterior determinará la organización del mismo, esta--bleciendo el número de Dependencias, sus funciones y el carác--ter que tendrá estas últimas.

Lo establecido en este ordenamiento vino a implemen--tarse con la Publicación de la primera Ley Orgánica de la Admi--nistración Pública en el año de 1917, la cual con el transcurso del tiempo se fue modificando hasta llegar a la actual Ley Orgá--nica de la Administración Pública Federal, la cual es el objeto de esta Investigación.

CAPITULO II.-

MARCO CONCEPTUAL.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL.

2.1.- DIFERENCIA ENTRE SECRETARIA DE ESTADO
Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.

Con la denominación Secretaría de Estado, aludimos a cada una de las ramas de la Administración Pública constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y Suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley.

"Dentro de nuestro régimen Constitucional, las Secretarías de Estado son órganos políticos - administrativos. Este concepto es el que se expresó en el Congreso Constituyente de 1917: para el desempeño de las labores del Ejecutivo se necesita de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración; estos órganos del Poder Ejecutivo son dos clases:

-Meramente Político- Administrativo..

-Meramente Técnico- Administrativo..

Al grupo de órganos políticos o político-administrativo pertenecen las Secretarías de Estado". (14)

(14) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo Tomo I. Ed. Porrúa 1981. pág. 533-571.

Al grupo de órganos administrativos pertenecen los -
Departamentos Administrativos.

Bajo la denominación de Departamento Administrativo-
la Legislación Administrativa Mexicana conoce de ciertos órga-
nos inferiores dependientes unas veces de Direcciones y otras-
funcionando en forma unitaria, pero dentro del Régimen Centra-
lizada. A diferencia de estos organismos administrativos infe-
riores, el Constituyente creó los Departamentos Administrati-
vos a los cuales les llamó la ley anterior Departamento de Es
tado.

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública-
Federal, artículo 1 y 2 fracción II y siguientes vuelve a la -
denominación de Departamentos Administrativos, con lo cual se
apega a las disposiciones Constitucionales, artículo 90 a 93 -
de las misma.

"Por el diferente carácter de las funciones de la Ad
ministración Pública, el Constituyente de 1917 en cierta medi-
da previó la necesidad de encomendar el desempeño de ésta a --
dos tipos de órganos: Las Secretarías de Estado y los Departa-
mentos Administrativos, correspondiend a los primeros el des
pacho de asuntos de carácter político administrativo y a los -
segundos los de carácter técnico administrativo". (15)

En la actualidad no existe un órgano dentro de la Ad
ministración Pública, cuyas funciones no tengan un cierto matiz
político, lo cual es originado por las características del Sis-

(15) Ibidem. pág. 573.

tema Político Mexicano; por ello las funciones de tipo técnico aparecen en mayor o menor medida tanto en las Secretarías de - Estado, como las políticas en los Departamentos Administrativos en consecuencia estos dos tipos de órganos revisten en la actua lidad el carácter político-técnico-administrativo, en tal vir-- tud, si las funciones de ambos tienen tal similitud;

¿ Porque la diferenciación entre Secretaría de Estado y Departamento Administrativo?

Para contestar de una forma adecuada y precisa ésta - pregunta creo necesario referirme en forma específica a los De partamentos Administrativos existentes.

2.2.- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

A lo largo de la Historia de la Ciudad de México se ha administrado a través de formas de gobierno distintas a las actuales. El decreto que designó a la Ciudad de México como asiento del Distrito Federal, en Noviembre de 1824, dejó establecido que su gobierno quedaría exclusivamente bajo la Jurisdicción del Federal; sin embargo, el ayuntamiento de la Ciudad de México continuó ejerciendo las mismas políticas y funciones económicas que desempeñaba antes de la Independencia.

La Constitución de 1824, estableció como facultad del Congreso, elegir el lugar de residencia de los Poderes Federales.

La promulgación de la Constitución de 1857 no significó cambios dentro de la situación política de la Ciudad de México; el artículo 72 de la misma, establecía que el Congreso de la Unión tenía facultades para el arreglo interior del Distrito Federal. A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX se mantuvieron inalteradas las disposiciones relativas a la división de funciones, derechos, obligaciones y prerrogativas entre el Gobierno federal y el de la Ciudad de México.

La ley de organización Política y Municipal de 1903 estableció un nuevo sistema para el Distrito Federal; en la cúspide se encontraba el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal que se integraba por tres Funcionarios: El Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Supe

rior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas. - La línea gerárquica descendía hasta las tres municipalidades - existentes, através de un Prefecto Político que tenía a su car- go el Gobierno y la Administración de los diversos ramos del - Servicio Público en cada una de las municipalidades.

"Estos Funcionarios eran nombrados y removidos libre- mente por el Presidente de la República, por conducto de la Se- cretaría de Gobernación. Los sacudimientos sociales, políticos y militares de los primeros años de la Revolución no lograron- modificar notablemente la estructura política de la Ciudad de México, aunque sí desquiciaron su funcionamiento. Siendo Presi- dente de la República Venustiano Carranza, envió al Congreso - Constituyente de 1917 una propuesta para suprimir el Ayunta- miento de la ciudad de México. No prosperó; en cambio se expi- dió en Abril del mismo año la LEY DE ORGANIZACION DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES que imponía limitaciones a los ayunta- mientos de la ciudad. Esta situación prevaleció hasta que el - General Alvaro Obregón envió una iniciativa de ley en la que - se propuso la supresión de los ayuntamientos dentro de la Ju- risdicción del Distrito Federal, misma que fue aprobada en - Agosto de 1928. De esta manera, terminó la vida Municipal y se inició la vida Delegacional". (16)

La nueva organización del Distrito y Territorios - - Federales del mismo año, dividió su territorio en trece Delega

(16) Pichardo Pagasa Ignacio, Introducción a la Administración Pública Mexicana Tomo II. Mexico INAP-Conacyt 1981 pág. 324.

ciones y un Departamento Central. En la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, se modificó la división territorial aumentando a dieciséis las Delegaciones situadas - que se conserva en la ley de 1979.

"La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, estructuraba la organización del Departamento a - partir del Jefe del mismo, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Obras y Servicios, Oficialía Mayor, Contraloría General, - Dieciocho direcciones generales, una Procuraduría de las Colo - nias Populares, los Titulares de las dieciséis Delegaciones y las Unidades Administrativas de apoyo. La Ley Orgánica de 1979 añadió una Secretaría de Gobierno, suprimió a la Tesorería el carácter de Dirección General y estableció diecisiete Direccio - nes Generales con una nueva estructuración, fusionando y amplia - ndo las facultades de algunas de las ya existentes y creando -- otras; estableció que las Delegaciones son órganos desconcentra - dos, y creó cinco nuevos organismos y desapareció la Procuradu - ría de las colonias populares". (17)

En el artículo 3o de la referida Ley se enumeran las Unidades Administrativas y de Gobierno. que se dividen en:

-Organos Administrativos Desconcentrados-

-Organos Administrativos Centrales -

Las funciones y atribuciones del Departamento del Dis - trito Federal abarca diversos aspectos de la Administración Pú - blica, en respuesta a la demanda de un conglomerado cada vez -- más numerosos y con problemas específicos de mayor complejidad.

(17) Ibidem. pág. 329.

Estas funciones son:

- De Gobierno -
- Jurídicas -
- Administrativas -
- Hacendarias -
- De obras y servicios -
- En materia socioeconómica -

Los ingresos del Departamento del Distrito Federal se dividen en ordinarios y extraordinarios. Son ordinarios los establecidos normalmente para cubrir los servicios públicos regulares del Distrito Federal; provienen de los impuestos, derechos, productos, aprovechamiento y las participaciones. Los ingresos extraordinarios son aquéllos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales o extraordinarios del mismo; provienen de empréstitos internos y externos y de subsidios. Las leyes y reglamentos fiscales que sustentan la generación de los ingresos propios, son la Ley de Ingresos del D.D.F. y la Ley de Hacienda del D.D.F.

"Los egresos del D.D.F. tienen como base formal el -- proyecto del presupuesto que el Ejecutivo Federal somete a la -- consideración del Congreso de la Unión, específicamente a la Cámara de Diputados. La elaboración del proyecto sigue un proceso interno similar al federal, es decir, la dependencia interna -- del D.D.F., así como los organismos descentralizados y empresas de su propiedad, llevan a cabo una vinculación con la S.P.P. como entidad globalizadora. (18)

Antes de analizar al Departamento del Distrito Federal debo señalar que éste no es un Departamento Administrativo en los términos que los pretende la Ley objeto de este estudio.

El artículo 73 fracción VI, base 1a de nuestra -- Constitución establece que el gobierno del Distrito Federal -- estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá a través del órgano u órganos que determina la Ley respectiva, siendo la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal la que encomendó el gobierno del mismo a un Departamento, contraponiéndose en cierta medida a la Constitución, -- que establece en su artículo 92 que el gobierno del Distrito Federal, los Departamentos Administrativos y las Secretarías de Estado, son entes completamente distintos.

Es posible que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal no contraviniera lo dispuesto en nuestra -- Constitución, en virtud de que estaba encomendado el gobierno del Distrito Federal a un órgano, tal como lo establece la -- misma Constitución, ahora bien, La denominación que le dió -- fué la de Departamento, como le pudo haber dado cualquiera o -- tra; quizá fue la ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1928 la que al comparar al Departamento del Distrito Federal con los Departamentos Administrativos existentes le dió al Departamento en cuestión este carácter.

Creo que bajo ninguna circunstancia debe considerarse

se al Departamento del Distrito Federal como Departamento Administrativo ya que si las funciones encomendadas a éstos se rán siempre de competencia federal y de importancia general para el país, las encomendadas al Departamento del Distrito Federal no competen esta característica, ya que su ámbito de competencia territorial es de carácter netamente local.

Por todo lo anterior no debe considerarse al Departamento del Distrito Federal como Departamento Administrativo y por lo tanto no debe estar reglamentado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En virtud de lo expuesto considero que sería conveniente modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 5- 26- y 44 a fin de no incluir en su control al Departamento del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 5 establece que al frente del Departamento del Distrito Federal habrá un jefe que será designado por el Presidente de la República; el artículo 6 del mismo ordenamiento a su vez señala que el Jefe del Departamento del Distrito Federal formará parte del Consejo de Ministerios junto con los demás Jefes de Departamentos Administrativos, Secretarios de Estado, Procurador General de la República y el Presidente de la República.

Si como se propone con anterioridad se excluye al Departamento del Distrito Federal de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; automáticamente se subsanaría la grave deficiencia que representa que el Jefe del De--

partamento del Distrito Federal sea miembro del Consejo de Mi
nistros.

Creo que la reglamentación del Departamento del Dis
trito Federal corresponde única y exclusivamente a la Ley Or
gánica del mismo, tal y como lo establece nuestra Constitu-
ción.

"Por último quiero hacer mención que por acuerdo pu
blicado en el Diario Oficial de la federación el 14 de Agosto
de 1987 se creó una asamblea integrada por cuarenta represen-
tantes electos según el principio de votación mayoritaria re
lativa, mediante el sistema de distritos electorales uninomi-
nales, y por 26 Representantes electorales según el principio
de representación proporcional, mediante el sistema de listas
votadas en una circunscripción Plurinominal.

Los representantes serán electos cada 3 años y por-
cada propietario se elegirá un Suplente.

La asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de -
Noviembre de cada año para celebrar un primer periodo de se-
siones ordinarias, que podría prolongarse hasta el 15 de Ene-
ro del año siguiente y a partir del 16 de Abril de cada año,-
para celebrar un segundo Período de sesiones ordinarias que -
podía prolongarse hasta el 15 de Julio del mismo año. La - -
asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los-
asuntos vigentes para los cuales sea convocada, a petición de
la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la Repúbli-
ca.

A la apertura del segundo período de sesiones ordi-
narias de la asamblea, asistirá la autoridad designada por el

Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el Estado que guarde la Administración del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el Presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al -- fuero Constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad -- del recinto donde se reúnan a sesionar". (19)

(19) Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de -- 1987.

**2.3.- ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO
DEL DISTRITO FEDERAL.**

AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL CO
RRESPONDE EL DESPACHO DE LOS SIGUIENTES
ASUNTOS.

I.- Atender lo relacionado con el gobierno de di-
cha entidad en los términos de su Ley Orgáni-
ca, y,

II.- Los demás que la tribuyen expresamente las -
leyes y Reglamentos.

2.3.1.- CONSEJO DE MINISTROS.

La expresión Consejo de Ministros, empleada desde 1857 en nuestras dos Constituciones, es ajena al léxico del Sistema Presidencial; servía para señalar intencionalmente el parlamentario.

"El Consejo de Ministros, establece en el artículo-29 de la Constitución del 17, que para suspender las garantías individuales se requerirá del acuerdo del Presidente de la República y este Consejo, así como la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, cuando aquel se encuentre en receso". (20)

No es el ordenamiento citado el que establece la composición de dicho órgano colegiado, no es hasta la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, cuando se estableció que estaría compuesto por los Secretarios de Estado los Jefes de Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República y el Jefe del Ejecutivo, sin embargo, ni en esta Ley ni en la posterior, se señalan sus facultades, éstas aparecen en el artículo 29 de nuestra Constitución.

Debo resaltar en este punto la naturaleza excepcional de este órgano, que supongo se debe a su única facultad que es el de no dejar la toma de una decisión de tanta importancia y que afecta a la totalidad del país, al libre albedrío de una sola persona, sin embargo, no entiendo el porqué no se con

(20) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa México 1983. pág. 217-228.

cedió a este órgano la facultad de participar en la toma de -
decisiones tan importantes como cuestiones relativas a la se
guridad interior y defensa exterior de la federación, a la -
disposición de la guardia nacional, entre otras facultades --
que se encuentran conferidas al Jefe del Ejecutivo.

Además, el acuerdo que debe existir entre el Conse-
jo de Ministros y el Presidente de la República, a pesar de -
que se pretende un control político, el predominio creciente-
del Ejecutivo puede llegar al hecho de que se convierta en un
simple trámite burocrático.

Por último, creo conveniente referirme al problema-
que plantea la denominación de este ente, pues a pesar de lla
marse Consejo de Ministros, resulta estar compuesto de Secre-
tarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, el
Procurador General de la República y el Jefe del Ejecutivo, -
lo cual nos lleva a una confusión dado que la Constitución, -
en su artículo 94 nos habla de que la Suprema Corte de Justi-
cia de la Nación estará integrada por Ministros, esto hace su
poner que el Consejo de Ministros está formado por miembros -
de nuestro máximo tribunal colegiado. Esta denominación obede-
ce más a la costumbre que a la terminología de la misma Cons-
titución en los preceptos anteriores señalados.

"El que se suprime del artículo 29 la referencia al
Consejo de Ministros, no es más que depurar normativamente el
régimen Presidencial que es correspondiente a México, y en el
que la citada referencia no es otra cosa más que una mera re
miniscencia histórica". (21)

(21) Ibidem. pág. 219.

2.4.- PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA

Esta figura jurídica se encuentra prevista en el artículo 102 Constitucional, al establecerse que al frente del Ministerio Público Federal estará un Procurador General de la República; la misma Constitución a lo largo de su artículo le señala diversas facultades al mismo.

Como ya se señaló, el artículo 102 de nuestro ordenamiento básico también establece que el Procurador General de la República es el Jefe del Ministerio Público Federal.

"Este artículo viene a otorgar al Procurador General la facultad de consejero jurídico del gobierno; con esta atribución se cuestiona la existencia de los Departamentos o Direcciones Jurídicas de las distintas Secretarías y Departamentos dependientes del Poder Ejecutivo, como integrantes de dichas organizaciones administrativas, es decir, podría pensarse que todas esas dependencias forman parte de la Procuraduría General de la República, si bien es cierto que ésto sería lo más apegado a la Constitución y pensando con un poco de sentido práctico, operativamente sería mejor que cada Secretaría de Estado y cada Departamento Administrativo continúe con sus respectivos asesores Jurídicos. Sin embargo pienso que esta facultad de Consejero Jurídico del Gobierno puede utilizarse para atacar un grave problema existente en nuestro país, que son los continuos errores de técnica jurídica y aun más, de técnica Constitucional que presentan las distintas iniciativas de Ley por lo tanto propongo se adicione el artículo 4o de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal para que se establezca que todas las iniciativas de Ley del Presidente de la República se turnen al Congreso por medio del Procurador General de la República, a fin de que éste haga las observaciones y comentarios al caso". (22)

También sería deseable que el Congreso de la Unión - turnara las iniciativas de Ley al Procurador, a fin de que este presente las observaciones o comentarios pertinentes.

En el artículo 107, fracción XV Constitucional, se le señala una importantísima función al Procurador General de la República, la de ser parte en todos los juicios de amparo, - esto obedece a que el ministerio público deberá evitar a que en esta clase de juicios se viole el interes público, por tal motivo el mismo precepto Constitucional establece que cuando se considere que un caso determinado no exista interes público a juicio del mismo Procurador, éste podrá abstenerse de intervenir en el.

Debemos de atender por cuidar que no se viole el interés público, el custodiar la estricta aplicación de la ley - de una manera imparcial.

Quizá lo más conveniente para solucionar esta dualidad de funciones del Procurador General, sería encargar, la facultad de velar por el estricto cumplimiento de la Constitución y la ley, a un órgano que fuera independiente del Procurador y que fuera dependiente de manera directa del Presidente - de la República, modificando obviamente la Constitución.

(22) Ley Orgánica del Procurador General de la República. Talleres Gráficos de la Nación 1985.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo primero señala que el Procurador General de la República será parte integrante de la Administración Pública Centralizada sin embargo la Ley no le señala otra facultad que la de Consejero Jurídico del Gobierno, estableciendo en dicho artículo las facultades previstas por la Constitución a reserva que la Ley Orgánica respectiva lo haga con mayor precisión.

La misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 6o que el procurador formará parte del Consejo de Ministros, lo cual es acertado, dado el carácter de Consejero Jurídico del Gobierno.

2.5.- SECRETARIA DE SALUD.

Esta Secretaría no se encuentra contemplada por nuestra Ley Fundamental como tal, pues esta hace referencia al Departamento de Salubridad Pública que en el año de 1943 se fusionó con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y es aquí donde encontramos el primer problema de anticonstitucionalidad de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir, que por qué darle el carácter de Secretaría a un ente que la Constitución establece debe ser Departamento; anticonstitucional que ha prevalecido desde 1943 hasta la fecha.

Antes de convertir al Departamento de Salubridad Pública en Secretaría de Estado, debió haberse reformado la Constitución en su artículo 73 fracción XVI; a fin de que se señalara que esta sería en vez de Departamento de Salubridad Pública la Secretaría de Salubridad, la que ejercería las facultades que le correspondía a aquel.

Este error que considero más de forma que de fondo ha devenido en esto último quizá por un simple olvido de modificar la Constitución al momento de fusionar al Departamento de salubridad con la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia; no se pretende señalar como grave falta Constitucional este error, pero sí convendría que a fin de darle congruencia a la Reforma Administrativa con nuestra Ley Fundamental, se modificara esta última para que en el artículo en cuestión se le denomine Secretaría de Salud.

La Secretaría de Salud en caso de epidemias graves o

peligros de invasión de enfermedades exóticas, tendrá la obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas necesarias a reserva de ser sancionada después por el Presidente de la República; encontramos aquí el único caso dentro de -- nuestro sistema Jurídico-administrativo en que una dependencia del Ejecutivo puede actuar en forma autónoma del Presidente de la República; caso insólito establecido por nuestro máximo ordenamiento legal.

Esta medida, prevista por el constituyente del 17 -- tiene por objeto agilizar la toma de decisiones en aquellos -- casos en que la salubridad del país pelagra, sin embargo, considero peligroso el que esta norma tenga el carácter de imperfecta, ya que no se establece ninguna medida en caso de que -- el jefe del Ejecutivo no sancione la determinación tomada por la Secretaría de Salud, o si se quiere, la obligación de sancionar el Ejecutivo dichas medidas quedan por lo tanto en -- cuanto vagas.

Consideramos que lo más conveniente para perfeccionar la norma comentada, sería que se estableciera un plazo máximo para que el Presidente de la República sancione las medidas de emergencia dictadas, so pena que, de no hacerlo, dichas medidas no serían obedecidas.

Resulta casi absurdo pensar que una medida dictada por un Secretario de Estado para ser obedecida no requiere -- de la sanción inmediata del Jefe del Ejecutivo, cuando las medidas dictadas por éste requieren para ser obedecidas del refrendo del Secretario de Estado correspondiente, esto viene a

apoyar la necesidad de perfeccionar la norma señalada.

Este precepto contiene otra particularidad que consiste en el hecho de que la Secretaría de Salud asume facultades - tanto del Congreso de la Unión como del Jefe del Ejecutivo pues las medidas que lleguen a dictar de conformidad a lo que esta--blece la Constitución, tiene el carácter de generalidad que es propio de una Ley y además es la misma Secretaría que las dicta la encargada de ejecutarlas.

Por último, debo señalar una grave deficiencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación - con esta facultad y que consiste en que el artículo 39; en donde se señalan las atribuciones de esta Secretaría, no se contempla la que establece el precepto Constitucional multicitado - - creo por lo tanto que debe adicionarse a este artículo de la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la misma, a - fin de que la contenga.

Este error al igual que, el señalado con antelación - podría ser también más de forma que de fondo. Pero a fin de dar congruencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la Constitución, debe ser corregida.

**2.5.1.- ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE
SALUD.**

A LA SECRETARIA DE SALUD CORRESPONDE EL DESPACHO DE LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES LAS CUALES SON COPIAS TEXTUALES DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

- I.- Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional.
- II.- Organizar la asistencia pública en el Distrito Federal.
- III.- Aplicar a la beneficencia pública los fondos que lo proporcione la lotería nacional.
- IV.- Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores.
- V.- Administrar los bienes y fondos que el gobierno federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública.
- VI.- Planear y conducir la Política de Saneamiento ambiental.
- VII.- Impartir asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia y vigilar la que se imparte por instituciones públicas o privadas.
- VIII.- Regular la prevención social a niños hasta de seis años ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponde al Estado.
- IX.- Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la república.

- X.- Dirigir la política sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana.
- XI.- Dirigir la política sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana.
- XII.- Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas.
- XIII.- Realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, excepción hecha de las de uso veterinario.
- XIV.- Regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que pueden afectar a la salud humana.
- XV.- Ejecutar el control sobre preparación posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de las de uso veterinario que no estén comprendidos en la convención de Ginebra.
- XVI.- Estudiar, adoptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanias y otros vicios sociales, y contra la mendicidad.
- XVII.- Poner en practica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de

la ciudad y la higiene industrial, con excepción de la que se relaciona con la previsión social en el trabajo.

- XVIII.- Administrar y controlar las escuelas, institucionales y servicios de higiene establecidos por la federación en toda la república, exceptuando aquellos que se relacionan exclusivamente con la sanidad animal.
- XIX.- Organizar congresos sanitarios y asistenciales.
- XX.- Prestar los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.
- XXI.- Realizar la vigilancia sobre el cumplimiento del código sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y de sus reglamentos, y
- XXII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos dichas atribuciones se tomaron textualmente (23)

(23) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Talleres Gráficos de la Nación 1985.

2.6.- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

El notable incremento del desarrollo de las relaciones internacionales del país, originado, entre otras causas -- por la influencia estratégica que México ha alcanzado debido a su disponibilidad de recursos naturales de diversa índole, ha dado motivo para que la Secretaría de Relaciones Exteriores, - como órgano ejecutor, tenga una actitud en la comunidad de Na ciones cada vez más dinámica, más visionaria y ello sólo puede llevarse a cabo contando con una estructura orgánica y procedi miento que permiten acciones oportunas y satisfactorias para - lograr los objetivos y metas programadas en forma jerarquizada y funcional.

Dentro del aparato gubernamental de cada Secretaría- de Estado su ámbito de acción determinado con base en la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal y de su reglamen to interno vigente, se considera que los objetivos que a conti nuación se transcriben, correspondientes a esta Secretaría son- apropiados ya que le han sido conferidas.

"Contribuir al desarrollo interno del país, mediante el fortalecimiento de su política exterior a nivel bilate ral y multilateral.

Mantener e incrementar el prestigio político y econó mico que México tiene en la comunidad internacional me- diante el respeto al principio de soberanía política y -- económica.

Contribuir a la consolidación y reforzamiento de la

paz y seguridad internacional.

Mantener y consolidar los lazos de amistad y cooperación con los países del resto del mundo.

realizar una estrecha coordinación con las entidades del Ejecutivo, responsables del manejo y atención de las diversas áreas que trascienden lo interno para proyectarse al exterior.

Mantener y avanzar en la independencia y soberanía de México.

Informar oportuna y verazmente a los medios masivos de comunicación sobre los actos de política exterior a cargo de esta Secretaría, con el fin de mantener una opinión pública ilustrada que la apoye, así como captar la información pública de interés tanto para el país como para la Secretaría en el extranjero.

Cumplir con la política internacional de México dictada por el Presidente de la República en cuanto se refiere a las relaciones de México con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá en todos sus aspectos". (24)

La Secretaría de Relaciones Exteriores es una de las dependencias de la Administración Pública Federal a la que la Constitución se refiere de manera expresa, razón por la que la incluyó en esta parte de la investigación.

En dos ocasiones nuestra Constitución hace referencia a esta Secretaría y son el artículo 27, fracción I, en el

(24) Manual General de Organización de la S.R.E. Tomo I pág.33.

que se le concede la facultad ejecutoria de la clausula Calvo, así como autorizar a los gobiernos extranjeros para adquirir bienes inmuebles en el lugar donde este el asiento de los poderes federales con el objeto de que puedan establecer sus embajadas o legaciones, y en el artículo 30, apartado B, fracción-I, en el que se le concede la facultad de otorgar los certificados de naturalización a los extranjeros que lo soliciten y que cumplan con los requisitos de ley. (25)

Estas facultades previstas en nuestra Constitución - se encuentra las dos establecidas en el artículo 28, fracción-V y VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (26)

(25) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1985.
Op. Cit. pág. 19-28

(26) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1984).-
Op. Cit. pág. 10-11.

2.7.- BANCO DE MEXICO.

La única razón por la que me refiero a esta institución en esta parte de la tesis, es por la mención que de ella hace en forma expresa nuestra Ley Fundamental, la que en su artículo 28 establece que la emisión de billetes se llevará a cabo por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal.

Así mediante la Ley de 1925, se creó el Banco de México, S. A. como Banco de emisión única, controlado por el Gobierno, al poseer éste el 51% de las acciones de su capital social, al que poco a poco se le fueron agregando otro tipo de funciones, hasta llegar a ser en la actualidad el encargado de controlar el Sistema Bancario Mexicano en coordinación con otras dependencias Gubernamentales.

Por último, cabe señalar que el Banco de México es el único ente de la Administración Pública Paraestatal al que la Constitución se refiere en forma expresa.

El Banco de México esta Sectorizado y bajo la responsabilidad de la Coordinadora de Sector que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este capítulo trato nada más a la Secretaría de Salud, Relaciones Exteriores, Procurador General de la República, Banco de México y Departamento del Distrito Federal; con la finalidad de hacer la observación de que en la Administración Pública Federal hay dos tipos de organismos.

Unos son Político-administrativos, en lo que se encuentran inmersas las Secretarías de Estado; y otras son las meramente Administrativos en los que se encuentran todos los demás Departamentos.

(Departamento del Distrito Federal); cuyas funciones en ningún caso esten ligados a la Política, sino que se dedicaron única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los Servicios Públicos.

Los Departamentos Administrativos dependen directamente del Presidente de la República.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, aunque debieran ser Organismos con funciones específicamente Diferentes en la actualidad solo se distinguen por el Rango.

CAPITULO III.-

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ANALIZADA
BAJO LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL.

CAPITULO TERCERO.

3.- LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVO ANALIZADA BAJO LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

3.1.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, la cual entra en vigor el primero de enero de 1977, vino a abrogar a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, así como a las disposiciones que se opusieron a ella. Esta Ley vino a ser el instrumento de la Reforma Administrativa que desde 1965 el Gobierno Federal Estaba Gestado. (27).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se divide en tres Títulos.

- 1.- El Primer Título se refiere a la Administración Pública Federal.
- 2.- El Título Segundo se refiere a la Administración Centralizada.
- 3.- El Título Tercero se refiere a la Administración Paraestatal. (28)

Esta Reestructuración de la Ley antes señalada obedece a la composición de la misma Administración Pública Federal. La Ley consta de 54 artículos y 6 artículos transitorios.

(27) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

(28) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2 de diciembre de 1976.

En este Fundamento Jurídico encontramos invocaciones respecto de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en tre los cuales puedo señalar los siguientes;

Establece el concepto de la Administración Pública - Federal; señala su composición, Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal (1); ver gráfica - 1; establece la medida organizativa conocida como Sectorización (+++). mediante la cual se procura existe una mayor coordinación entre la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal, así como se reduzca la responsabilidad directa del Jefe -- del Ejecutivo hacia las dependencias que componen la Administración Paraestatal.

Debemos entender a la Reforma Administrativa como una reestructuración de la Administración Pública, en tanto se con sidere que las estructuras administrativas que componían el poder Ejecutivo, ya no se adecúan a los imperativos del momento - actual, originados por el progreso, las distintas políticas y - medidas adpotadas por el Estado; la situación económica que vi ve el País e incluso por las estructuras políticas, lo que hace necesario crear una estructura nueva o bien reajustar la exis-- tente. Me parece que en el caso, objeto de este estudio, lo que sucedió fue una readaptación, pues la estructura general siguió siendo la misma, simplemente se buscó adaptarla a los requeri-- mientos del momento.

Administración Pública.- Conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos-

a través de los cuales se generan los bienes y servicios- que demanda la sociedad en cumplimiento de las desiciones del gobierno.

Administración Pública Central.- Conjunto de Entidades Ad ministrativas integradas por: La Presidencia de la Repú - blica, Las Secretarías de Estado, Los Departamentos Admi - nistrativos que determine el Titular del Ejecutivo Fede - ral y la Procuraduría de la República.

Así pues, el Gobierno al emprender esta readaptación se fijó adjetivos y metas que debía alcanzar a fin de que la - Administración Pública fuera vigente, los principales objeti - vos a alcanzar fueron los siguientes.

Se pretende que la Administración Pública sea eficien te y eficaz al máximo, estos términos que en español parecen si nónimos son muy distintos; Eficiencia es la relación existente entre beneficio y costo; y Eficacia es la relación entre objeti vos e insumos. Este punto es tan importante que el alto grado - de ineficacia e ineficiencia con que trabaja la Administración - Pública puede ser de consecuencias fatales para el País.

Vinculado con el punto anterior se reubican las facul tades de los distintos entes de la Administración Pública Cen - tralizada, buscando organizar más eficiente y eficazmente a to do el aparato administrativo, evitándose la duplicidad de fun - ciones, el ejercicio de éstas por dependencia que no eran las - más idóneas, etc.

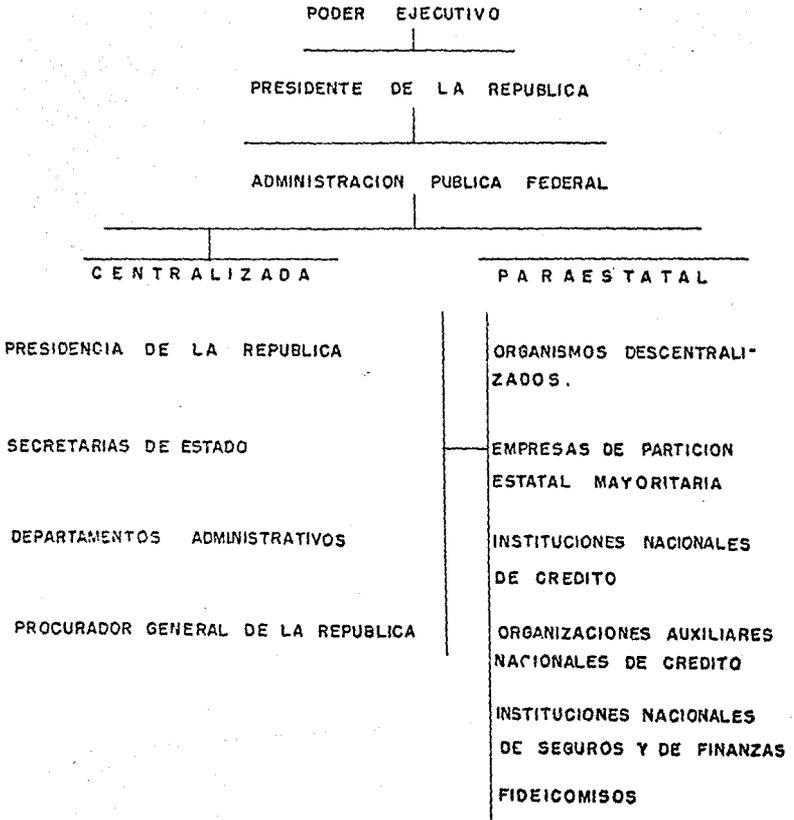
A continuación se determinan los siguientes conceptos.

Administración Pública Federal.- Conjunto de órganos admi-
nistrativos mediante los cuales el Poder Ejecutivo Fede--
ral cumple o hace cumplir las políticas y la voluntad de
un gobierno. Tal y como éstas se expresan en las leyes -
fundamentales del País.

Administración Pública Paraestatal.- Conjunto de Entida--
des integrado por: Los organismos descentralizados, empre
sas de participación estatal mayoritaria, sociedades na--
cionales de crédito, instituciones nacionales de seguros-
y de finanzas y los fideicomisos.

Sectorización.- Agrupamiento convencional de las dependen
cias y entidades públicas que se integran a una dependen
cia coordinada o cabeza de sector y aquellas entidades cu
yas acciones tienen relación estrecha con el sector de -
responsabilidades de la misma y que tienen la finalidad -
de lograr una organización sectorial que permite contar -
con instrumentos idóneos para llevar a cabo los programas
de gobierno.

(Ver gráfica No. 1) la cual representa la integración de
la Administración Pública Federal.



GRAFICA N°1

Se busca más coordinación entre todas las dependencias de la Administración Pública Federal, y sobre todo entre la Administración Centralizada y la Paraestatal, que se encontraba funcionando sin el menor vínculo de relación.

Se pretende dar mayor importancia al personal integrante de la Administración Pública, pues de la eficiencia de éste depende en cierta medida la del aparato administrativo.

Uno de los criterios más importantes en base al - - cual se llevó a cabo la Reorganización de la Administración Pública fue el de Sector. En base a este criterio, en la Administración Centralizada se agrupan en una sola Secretaría funciones que son propias de ella y que se encontraban en otras dependencias del Ejecutivo; Ejemplo.

Aranceles y estímulos al comercio exterior correspondían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasaron a la Secretaría de Comercio, La Secretaría de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos, se fusionaron en una sola, se encomienda a una sola Secretaría de las Obras Públicas y los Asentamientos Humanos, pero donde este criterio es utilizado con mayor fuerza debido al caos reinante en ella, es en la Administración Pública Paraestatal, donde se establece como medida organizativa la Sectorización.

La Sectorización está establecida en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se completa por el acuerdo del 17 de Enero de 1977 y los que modifican al mismo o aumentan dependencias a los sectores y que

consiste en agrupar en sectores a las entidades de la Administración Pública Paraestatal con características comunes, poniendo como cabeza de Sector al Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo más vinculado con sus características comunes. (29)

La Reforma Administrativa se plasma fundamentalmente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin embargo existen algunas disposiciones que llamaría conexos y que contribuyeron a la readaptación de la Ley Orgánica.

Vivimos en progreso constante con también constantes cambios en las estructuras políticas, económicas y sociales, por lo que la Administración Pública Federal debe también adecuarse en lo referente a las estructuras mencionadas, así se podría hablar de una Reforma permanente en el aparato administrativo. Esta Reforma permanente permitirá incrementar la eficiencia y la eficacia, facilitando al mismo tiempo el logro de los objetivos del Estado. (30)

A fin de llevar a cabo la Reforma Administrativa en todos los niveles de la Administración Pública Federal y sobre todo en tratar de darle a dicha Reforma el carácter de constante, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, organismo encargado de coordinarla, elaboró un documento titulado lineamiento que deben observarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en su programa de Reforma Administrativa, de este -

(29) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México 1984. Op. Cit. pág. 34

(30) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Nación. México 1985.

documento considero importante señalar los siguientes puntos:

- Se propone la creación de comisiones internas de administración en cada organismo, las que coordinarán y evaluarán los programas de Reforma Administrativa y vigilarán - que la misma sea constante.

- Se establece la programación como criterio esencial en el desarrollo de las actividades de los entes respectivos.

- Se recomienda una revisión de la organización interna de cada organismo, a fin de aumentar su eficiencia y - eficacia.

- Se deberán revisar las disposiciones letales aplicables a fin de que exista congruencia entre todas ellas.

- Se delegarán facultades en lo posible y se procurará la desconcentración del organismo en la medida que esta sea factible.

- Se establecerán sistemas de administración y desarrollo de recursos humanos que tengan por objeto el logro de condiciones adecuadas para el desarrollo individual y profesional de los trabajadores.

- Deben establecerse políticas para el mejor aprovechamiento de los recursos materiales.

- Debe ponerse especial atención para el mejoramiento de los servicios de atención al público. (31)

(31) Glosario de Términos Administrativos. Ed. Eduvem; Madrid 1986. pág. 68.

En el cual se definen:

EFICACIA: es la virtud, actividad, fuerza y poder para - alcanzar una Meta.

EFICIENCIA: es el grado en que se da efecto o se logra - lo planeado.

3.2.- SECRETARIA DE ESTADO.

Las Secretarías de Estado no se encuentran definidas en orden legal alguno, sin embargo el artículo 90 Constitucional hace referencia a las mismas al señalar que para el despacho de los negocios del orden Administrativo de la Federación habra el número de Secretarios que establezca el Congreso, los que estarán al frente de sus respectivas Secretarías. Considero que este precepto debería de estar redactado en términos inversos, es decir, para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso y al frente de cada una de ellas estará un Secretario de Estado.

En la práctica, cuando algún Departamento Administrativo se ha convertido en Secretaría de Estado el Congreso crea la nueva Secretaría de Estado que conlleva a un Secretario de Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no señala ninguna definición para estos órganos, únicamente menciona que formarán parte integrante de la Administración Pública Centralizada.

Si desde un punto de vista doctrinal intentara una definición de Secretaría de Estado, diría que son las unidades administrativas integrantes de la Administración Pública Centralizada a cuyo cargo se encuentran un conjunto de funciones que corresponden a los asuntos de dirección y ejecución de la Federación.

Así pues, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que habrá 18 Secretarías de Estado, asignándole a cada una sus funciones específicas y atribuciones.

Todas las Secretarías de Estado se encuentran estructuradas en la misma forma y con la misma jerarquía es decir, - al frente de ellas encontramos siempre a un Secretario de Estado, quien según lo establece el artículo 14 de dicho ordenamiento, se auxiliará por uno o varios Subsecretarios según sus necesidades, un Oficial Mayor, Directores y Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, que - las funciones a su cargo así lo requieran, así mismo, podrán auxiliarse de los funcionarios que establezca el reglamento interior de cada una de las "Secretarías".

El Presidente de la República en uso de la facultad reglamentaria que le concede el artículo 89 fracción I de la Constitución, ha expedido los reglamentos interiores de todas las Secretarías de Estado, estableciendo en cada uno la estructura precisa de cada una de ellas y las funciones de cada funcionario hasta el nivel de Directores. Cabe hacer mención que dichos reglamentos, publicados a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no guarden la uniformidad que debieran, ya que presentan irregularidades y errores que bien podrían presentarse. (32)

Como lo señala el artículo 90 Constitucional y el 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado quien

(32) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Op. Cit. pág. 98.

es nombrado por el Presidente de la República, pudiendo ser removido libremente por éste, el Secretario de Estado es el más cercano colaborador del Presidente y ejerce las funciones de competencia de aquel por acuerdo del mismo, tienen a su cargo la importante misión del refrendo como medio de -- control, según el cual todos los decretos, órdenes y acuerdos del Presidente deberán estar firmados por el o los Secretarios que correspondan y debe considerarse como un me--dio de control político, mediante el cual se supera la oposición del Secretario a través de su remoción. El Secreta--rio de Estado es la máxima autoridad en su Secretaría y tiene el doble papel de Órgano Político y Órgano Administrativo.

Aunque ningún ordenamiento legal lo establece, -- los Subsecretarios y Oficiales Mayores son nombrados por el Presidente de la República, así como los demás funcionarios mayores son generalmente nombrados por el Secretario, aun--que existen algunas excepciones en Direcciones Importantes.

La Desconcentración está en auge en las Secreta--fías de Estado con motivo de la Reforma Administrativa, es decir, se trata todo, de que esta desconcentración se efec--túe teniendo en cuenta el territorio nacional, esto es, se busca que las Secretarías puedan ejercer sus funciones de trato directo con el particular en el mayor número posible de los estados de la federación, razón por la cual se han ido esta--

bleciendo delegaciones de distintas Secretarías de Estado en di
versas Entidades Federativas.

Como ya se señalo uno de los criterios básicos para -
llevar a cabo esta, Reforma Administrativa, fue el de la Secto-
rización, y si bien es cierto que esta se hizo de una manera --
presisa en el sector paraestatal, en el Centralizado también ha
habido agrupamiento de sectores de una manera extraoricial y -
así para la toma de decisiones importantes con el objeto de es
tablecer políticas generales, las Secretarías de Estado se han
agrupado en sectores, por ejemplo.

- El Sector Agropecuario.
- El Político Económico.
- Sector Comunicaciones etc.

Existen muchos negocios del orden Administrativo de -
la Federación, cuya competencia no corresponde únicamente a una
sola Secretaría de Estado, sino que muchas veces involucran a -
varias, razón por lo cual la Ley Orgánica de la Administración-
Pública Federal en su artículo 21 prevee el establecimiento de
comisiones intersecretariales que podrán ser constituidas por -
el Presidente de la República y que se encargarán de atender es
te tipo de asuntos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-
vino a redistribuir las facultades que la Ley de Secretarías y
Departamentos de Estado concedía a diversas Secretarías, al lle
varse a cabo esta redistribución, nacen cuatro nuevas Secreta--
rías, Secretaría de Comercio, Secretaría de Energía minas e In

dustrias Paraestatales, Secretaría de Programación y Presupues
to y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología .

3.3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

Antes de adelantarme a analizar lo que es la Administración Pública Centralizada, conviene establecer el concepto de centralizar en materia administrativa,.

Centralizar significa reunir determinadas facultades en una autoridad superior respecto de otra entre las que existe una relación de dependencia Jerárquica.

La Administración Pública Centralizada es el componente de la Administración Pública Federal y está integrada por un conjunto de órganos situados en un mismo nivel Jerárquico y que guardan con el Presidente de la República una relación de dependencia Jerárquica.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no establece ningún concepto de Administración Pública Centralizada únicamente en su artículo primero, párrafo segundo establece su composición.

Podemos considerar que dentro de la Administración Pública Centralizada encontramos dos tipos de organismos, los Entes Centralizados y los Descentralizados.

Los Entes Centralizados son todas las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos señalados en la Ley motivo de esta tésis, en su artículo 26. Las dependencias descentralizadas, son una figura relativamente moderna dentro del Derecho Administrativo Mexicano, son los entes a los cuales un

3.3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

Antes de adelantarme a analizar lo que es la Administración Pública Centralizada, conviene establecer el concepto de centralizar en materia administrativa,.

Centralizar significa reunir determinadas facultades en una autoridad superior respecto de otra entre las que existe una relación de dependencia Jerárquica.

La Administración Pública Centralizada es el componente de la Administración Pública Federal y está integrada por un conjunto de órganos situados en un mismo nivel Jerárquico y que guardan con el Presidente de la República una relación de dependencia Jerárquica.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no establece ningún concepto de Administración Pública Centralizada únicamente en su artículo primero, párrafo segundo establece su composición.

Podemos considerar que dentro de la Administración Pública Centralizada encontramos dos tipos de organismos, los Entes Centralizados y los Descentralizados.

Los Entes Centralizados son todas las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos señalados en la Ley motivo de esta tesis, en su artículo 26. Las dependencias descentralizadas, son una figura relativamente moderna dentro del Derecho Administrativo Mexicano, son los entes a los cuales un

un organismo centralizado les ha delegado facultades que originalmente eran de su competencia, estas facultades delegadas co rresponden generalmente a cuestiones técnicas u operativas - - ejemplo.

-Las Administraciones Fiscales Regionales.

- Las Comisiones Ejecutivas Hidráulicas.

Por último, debo señalar algunas de las característi cas de la Administración Pública Centralizada.

- Dependencia Jerárquica directa del Presidente de la República.

- Igualdad Jerárquica entre sus componentes.

- Carecen de autonomía Orgánica.

- Gozan de autonomía Técnica.

- En ciertos casos gozan de facultades discrecionales de -
decisión.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

3.4.- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.

La Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico 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 diversos servicios comunes a todo el Sector Público tales como las adquisiciones, - los abastecimientos y el control Administrativo contable". - (33)

Aunque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establezca la existencia de dos Departamentos Administrativos, en realidad solo hay uno, el Departamento del Distrito Federal.

(33) Alejandro Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México. Op. Cit. pág. 80

3.5.- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Al Departamento del Distrito Federal no debe considerársele como Departamento Administrativo Público Federal.

Anteriormente en el Capítulo Segundo me referí ampliamente al Departamento del Distrito Federal, por lo que únicamente me volveré a referir a él para tratar lo relativo a las empresas en las que él participa y los Organismos Descentralizados que a su vez dependen de dicho Departamento del Distrito Federal.

Empresas en las que el Departamento del Distrito Federal participa.

Mediante acuerdo del 10 de Abril de 1978 se agregaron algunas entidades al acuerdo del 17 de enero de 1977 por el que se estableció la Sectorización a la que nos referimos con anterioridad; dentro de ellas se incluyeron dos empresas de participación estatal que dependen del Sector que encabeza el Departamento del Distrito Federal ellas son:

- Servicios Metropolitanos.
- Sistemas de Transporte Colectivo Ruta 100.

De acuerdo con el criterio que he venido sosteniendo a lo largo de esta investigación en el sentido de que el Departamento del Distrito Federal no debe formar parte de la Administración Pública Federal; debo apuntar aquí que estas Empresas tampoco deben formar parte de la Administración Pública Federal y si, por lo tanto, de la Administración Pública Paraestatal.

Sería tanto como incluir en la Administración Pública Federal y en la Paraestatal Empresas en las que participan los Gobiernos de las Entidades Federativas de la República.

Al proponer que se excluya al Departamento del Distrito Federal de la Administración Pública Federal, automáticamente deben excluirse las Empresas de Participación Estatal en las que él tenga parte de su capital social.

Organismos Descentralizados que dependen del Departamento del Distrito Federal.

En el acuerdo del 17 de Enero de 1977 en el que se establece la Sectorización se señala el Departamento del Distrito Federal como "cabeza de sector" de los siguientes Organismos Descentralizados.

- Caja de previsión de la policía del D.F.
- Caja de previsión de los trabajadores de lista de raya en el D.F..
- Industrial de Abastos
- Servicios de transportes eléctricos del D.F.
- Sistema de transporte colectivo.

La razón de que estos organismos hayan sido sectorizados bajo la coordinación del Departamento del Distrito Federal se debe a que el objeto de todos ellos se encuentra en el Distrito Federal y además íntimamente vinculados con los servicios que presta el mismo, como son los señalados.

Organismos que, continúan con el criterio establecido con antelación, deben dejar de pertenecer a la Administración Pública Paraestatal.

**3.6.- COMENTARIO A LA LEY ORGANICA DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
Y DE LA INTEGRACION DE SUS DEPENDENCIAS.**

3.6.1.- C O M E N T A R I O .

SECRETARIA DE GOBERNACION.

Las funciones de la Secretaría de Gobernación son básicamente las mismas que tenía en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con algunas adiciones de importancia, entre las cuales cabría destacar las atribuciones que correspondían a la Secretaría de Patrimonio Nacional en materia de compilación y ordenación de las normas que impongan modalidades a la propiedad privada dictadas por el interés público, así como las de reivindicar la propiedad de la nación. Quizá la novedad más importante sea la facultad para fomentar el desarrollo político, que se añadió a la que ya tenía para intervenir en las funciones electorales.

Conviene señalar que, aunque no se requirió modificar las funciones correspondientes a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, esta dejó de producir programas de televisión lo que ahora hace la Secretaría de Educación Pública tampoco vigila en contenido las publicaciones, lo que también realiza ahora la Secretaría de Gobernación.

Mediante reformas del 31 de diciembre de 1980 y 4 de enero de 1982, se precisó en la primera, la participación de esta Secretaría en la regulación de las vacaciones y horario de labores de los trabajadores de la Administración Pública Federal, y en la segunda, la intervención que tiene la Secretaría de Gobernación en el traslado de reos al que se refiere el artículo 18 Constitucional quinto párrafo.

3.6.2.- C O M E N T A R I O

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene las mismas atribuciones que en la anterior Ley de Secretarías. Pero - se suprimió la participación que tenía esta Secretaría en materia de promoción turística en el extranjero así como la de - - coadyubar al comercio exterior, ya que dichas funciones se encomiendan en la Ley Orgánica a las Secretarías de Turismo y de Comercio, respectivamente.

En la reforma del 4 de enero de 1982, se precisó la intervención de esta Secretaría de Estado en las funciones de Fé Pública de auxiliar judicial y de autorización de actos jurídicos en el extranjero.

3.6.3.- C O M E N T A R I O

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

Esta Secretaría no sufrió ningún cambio con respecto a la Ley de Secretarías. Sin embargo, conviene advertir que -- las facultades para fabricar y adquirir armas y municiones fueron adicionadas a la Secretaría de la Defensa a partir de la - Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales, con lo que se -generaba una duplicidad de funciones con el Departamento de la Industria Militar. El cumplimiento del precepto de que sólo - por Ley del Congreso se pueden crear los Departamentos Adminis

al Departamento de la Industria Militar, al cual se encargo fabricar y reparar el armamento, maquinaria y municiones y de realizar investigaciones científicas industriales necesarias para la Fuerza Armada.

3.6.4.- C O M E N T A R I O

SECRETARIA DE MARINA.

Las atribuciones a la Secretaría de Marina fueron precisadas a fin de preservarlas y aún ampliar las funciones específicamente militares que le corresponden, remitiendo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las correspondientes a la promoción de Marina Mercante, tales como el establecimiento de los requisitos que deben satisfacer los mandos y las tripulaciones de las naves mercantes, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas, la inspección de los servicios de la marina mercante, la construcción, reconstrucción y conservación de las obras portuarias y su intervención en todo lo relacionado con faros y señales marítimas, la adjudicación y otorgamiento de contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua, así como astilleros, diques y varaderos y todo lo concerniente a la intervención en los problemas relacionados con las comunicaciones civiles por agua.

Entre las funciones que se le agregaron destaca la de asesorar militarmente los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y

sus partes integrantes; organizar y prestar los servicios de sa-
nidad naval la programación y ejecución de trabajos de investi-
gación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal y la
integración del archivo de información oceanográfica nacional.

3.6.5.- C O M E N T A R I O .

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Parte total de la nueva y actual Reforma Administrati-
va la constituyeron los cambios realizados en torno a las fun-
ciones de la Secretaría de Hacienda. En el sexenio pasado la de-
cisión más importante que se tomo para fundamentar esta refor-
ma, fué haber dividido a la Secretaría de Hacienda en las áreas
de ingresos y egresos, y haber otorgado a un sólo centro de res-
ponsabilidades, a partir de la planeación, lo que antes se otor-
gaba a otra Secretaría a partir de las políticas de ingresos.

Como se señaló en la pasada administración: "Amarrar-
las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso, constitu-
ye, en el fondo, el Sector de la Reforma Administrativa.

Esta es la razón por la cual buen número de funciones
tradicionalmente operadas en el ámbito de esta Secretaría pasa-
ron a ser responsabilidades tanto de la Secretaría de Programa-
ción y Presupuesto (ver art. 32) como de la Secretaría de Comer-
cio. (ver art. 34).

Podría decirse así que, salvo a las funciones relati-
vas a la administración de bienes muebles de la administración-
Pública Federal que en la Ley de Secretarías correspondía a la

Secretaría de Patrimonio Nacional y por un breve tiempo fueron asignadas a la Secretaría de Hacienda para finalmente pasar a la Secretaría de Comercio en virtud a las primeras reformas a la Ley Orgánica, esta Secretaría no adquirió en la nueva Ley Orgánica ninguna nueva función.

Sin embargo, en la Ley General de Deuda Pública le fueron otorgadas importantes facultades relativas al manejo -- del Crédito Público, interno y externo, como recurso para el - financiamiento del desarrollo a fin de utilizar adecuadamente la Deuda Pública y de esta forma no diferir en perjuicio del país la producción de bienes y servicios indispensables dando le facultad, a esta Secretaría, en la materia como órgano responsable de las Finanzas Públicas.

Con la modificación a la Ley Orgánica (D.O. de 4 de enero de 1982) la facultad de ser Fideicomitente único del Gobierno Federal, que le otorgaba el artículo 49, pasó a ser responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

3.6.6.- C O M E N T A R I O .

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Las atribuciones que se asignaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la mayoría correspondían a la Secretaría de la Presidencia; así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio y a la de Agricultura y Ganadería.

Por lo que se refiere a la de Presidencia se le asignaron las de recabar los datos y elaborar con la participación en su caso, de los grupos sociales interesados, los Planes Nacionales, Sectoriales y Regionales de Desarrollo Económico y social, el Plan General del Gasto Público de la Administración Pública Federal y los Programas Especiales que fije el Presidente de la República y de planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que señale el Ejecutivo Federal para el mayor provecho general; planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y la de las entidades de la Administración Paraestatal.

Respecto a las atribuciones que le correspondían a la Secretaría de Hacienda, le fueron incorporadas las relativas a proyectar y calcular los Egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal; lle-

var a cabo las tramitaciones y registros que requieren el control y vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público, de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal de acuerdo con las leyes respectivas, cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la contaduría mayor de hacienda; autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el gobierno federal y para el Departamento del Distrito Federal; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la hacienda pública federal y al Departamento del Distrito Federal, y ejercer las atribuciones que señalen las leyes de pensiones civiles militares.

Entre las facultades que correspondían a la extinta Secretaría de Patrimonio Nacional se encuentran las de vigilar y controlar financiera y administrativamente la operación de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que no estén expresamente encomendados o subordinados a otras dependencias y la de disponer la practica de auditorías externas en las Entidades de la Administración Pública Federal.

Las facultades que en torno a las estadísticas correspondía a la Secretaría de Industria y Comercio, son ahora responsabilidades de esta dependencia, ya que constituyen un instrumento valioso para apoyar la elaboración de los planes y programas que tiene a su cargo. De igual manera la realización de estudios cartográficos de la República anteriormente encomendadas a la Se

cretaría de Agricultura y Ganadería se asignó a la Secretaría de Programación y Presupuesto para apoyar la elaboración de los planes globales.

La facultad de intervenir en las adquisiciones de toda clase pasó a esta Secretaría, al desaparecer la Secretaría de Patrimonio Nacional, facultad ejercida temporalmente por esta dependencia hasta que, en virtud de las reformas efectuadas en Diciembre de 1978, le fueron finalmente asignadas a la Secretaría de Comercio.

En las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Enero de 1982, se modificaron las atribuciones que se refieren a la regulación de la informática de la Administración Pública y la preparación del informe Presidencial.

Dentro de las más importantes innovaciones podrían señalarse la facultad de proyectar la Planeación Nacional "de carácter global": la de coordinar las actividades de planeación de desarrollo integral del país ; procurando la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los estrategias, políticas y metas del plan nacional; la de establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta a los sectores social y privado en las actividades de planeación, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos locales para la ejecución de acciones coordinadas para el desarrollo integral de las diversas regiones del país; verificando que se efectúe en

los términos establecidos, la inversión de los subsidios que -
otorgue la federación, así como la transferencia de fondos en
favor del estado, instituciones o particulares; establecer nor
mas, lineamientos y políticas en materia de administración, re
muneraciones y desarrollo de personal de la Administración Pú
blica Federal Centralizada; fijar los lineamientos que se de--
ben en la elaboración de la documentación necesaria para la -
formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documen
tación establecer normas para la autorización de auditorías en
las dependencias y entidades de la Administración Pública Fede
ral, así como realizar las auditorías especiales que se reque
ran a las dependencias y entidades de la Administración Públi
ca Federal; comprobar el cumplimiento de las obligaciones deri
vadas de las disposiciones en materia de Planeación, Programa
ción, Presupuestación, control y Evaluación; coordinar y desa
rollar los servicios nacionales de Estadística y de Informa -
ción Geográfica; establecer las normas y procedimientos para -
la organización de los sistemas nacionales estadísticos y de -
información geográfica, así como normar y coordinar los servi
cios de informática de las dependencias y entidades de la Admi
nistración Pública Federal.

3.6.7.- C O M E N T A R I O

COMERCIO.

A esta dependencia se atribuyen las funciones que, en materia comercial correspondían a la anterior Secretaría de Industria y Comercio, ampliadas por lo que se refiere al fomento del comercio exterior con las que desempeñaba anteriormente la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por lo que toca a la importante función de regulación de los abastos populares, recientemente se le incorporaron como nuevas atribuciones: las de coordinar y dirigir el Sistema Nacional para el Abasto con el fin de asegurar el abastecimiento de los consumos básicos de la población.

3.6.8.- C O M E N T A R I O

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS

HIDRAULICOS.

En esta Secretaría se fusionan casi la totalidad de las atribuciones que antes tenían asignadas las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos, buscando que una sola dependencia tuviera a su cargo lo relativo al fomento de la producción agropecuaria y forestal, incluyendo el importante aspecto del riego para que, como coordinadora de sector se abocara a garantizar la producción de alimentos y materias primas que requiere el país.

3.6.9.- C O M E N T A R I O

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y
TRANSPORTES.

Esta Secretaría conserva las mismas funciones que las que tenía en la anterior Ley de Secretarías, pero se le incorporan las correspondientes a la Marina Mercante.

3.6.10.- C O M E N T A R I O

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

Esta Secretaría conserva básicamente las mismas atribuciones que tenía anteriormente, a las cuales se le incorporan las relativas a la producción cinematográfica, de radio y televisión para fines culturales, así como la de organizar y promover programas de capacitación y adiestramiento, en coordinación con las otras dependencias del gobierno federal, los gobiernos de los estados, los municipios y las entidades públicas y privadas; y, finalmente la de organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudios programas de recreación y atención a los problemas de los jóvenes.

3.6.11.- C O M E N T A R I O

SECRETARIA DE SALUD.

Excepto por pequeñas modificaciones, las atribuciones de esta Secretaría son las mismas que correspondían a la Ley de Secretarías. La única atribución novedosa que se le adicionó - fué la relativa a planear y conducir la política de saneamiento ambiental.

3.6.12.- C O M E N T A R I O

SECRETARIA DE TRABAJO.

Esta Secretaría conservó sus antiguas atribuciones, a las cuales se adicionó la de promover el desarrollo de la capacitación para el trabajo y la coordinación sobre la materia, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública. De la antigua Secretaría de Industria y Comercio recibió la función de intervenir en la organización y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas, para lo cual tiene a su cargo el registro y vigilancia de las mismas, cuyo fomento y creación corre a cargo de Comunicaciones y de Pesca.

3.6.13.- C O M E N T A R I O

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Las atribuciones de esta dependencia son casi idénticas a las que tenía asignadas en la Ley de Secretarías. Sin embargo, para efectos de una mayor coordinación con otras dependencias se establece en qué casos es obligatoria la concurrencia de esta dependencia con la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Banco de Crédito Rural.

3.6.14.- C O M E N T A R I O

SECRETARIA DE TURISMO.

Las atribuciones de esta Secretaría siguen siendo básicamente las mismas de la ley de Secretarías, se establece la obligación de coordinarse con otras dependencias para el despacho, entre otros, de las siguientes funciones:

La formulación de la declaratoria de zona de desarrollo turístico, lo deberá hacer en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que es la dependencia a la que corresponde la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional, y la celebración de convenios con los gobiernos de los Estados Municipios con fines de promoción y de funcionamiento de servicios turísticos que debe ser realizada en combinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto.

3.6.15.- C O M E N T A R I O

SECRETARIA DE PESCA.

La creación de esta Secretaría es una consecuencia de la importancia que se le quiere asignar a la actividad pesquera, tanto en el ámbito de la alimentación popular como en la generación de divisas.

La Secretaría de Pesca, recibe sus funciones más importantes de la antigua Secretaría de Industria y Comercio, a las - cuales se han agregado las de formular y conducir la política -- pesquera del país; la planeación, fomento y asesoramiento para - la exportación y producción pesquera; la difusión de los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento a la piscicultura; la realización de actividades en acuicultura, y la de coadyuvar, con la Secretaría de Comercio, en el fomento- al consumo de productos pesqueros.

3.6.16.- C O M E N T A R I O

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Al igual que en la anterior Ley de Secretarías las - - atribuciones del Departamento del Distrito Federal, se remiten a su propia Ley Orgánica.

CAPITULO IV.-

LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

CAPITULO IV.- LA ADMINISTRACION PUBLICA
PARAESTATAL.

La Administración Pública Paraestatal se encuentra - constituida por primera vez como Ente jurídico en la ley motivo de esta tesis, al señalarla como parte integrante de la Administración Pública Federal, hecho que resulta trascendente - por sí mismo, pues este Sector de la Administración Pública re - cibia distintas denominaciones que no eran sino formas usadas - por la generalidad para referirse a un conjunto de órganos de características similares, y así, se llamaba Administración - Descentralizada, Sector Paraestatal etc.

Toda la inversión del Estado en este sector se encuen - tra diversificada en los distintos ramos industriales, aunque - concede mayor importancia a algunas, como son: La de generar la electricidad, extracción y refinamiento de hidrocarburos side-- rurgia y minería.

La Administración Pública Paraestatal está constituída por tres tipos de Entes:

- Organismos Descentralizados.
- Empresas de Participación Estatal, que pueden ser Mayori - tarias o Minoritarias, así como las Instituciones Nacio - nales de Crédito y Organizaciones Auxiliares y Naciona - les de Seguros y Finanzas.
- Fideicomisos.

En este trabajo me referiré a los dos tipos más representativos de la Administración Pública Paraestatal, que son los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Minoritaria.

Es patente el vigoroso carácter expansivo que presenta la Administración Pública Paraestatal, crecimiento que se debe probablemente al cada vez mayor intervencionismo Estatal, pues el Estado juega en la Economía Nacional un papel cada vez más importante, tiene ahora a su cargo importantes tareas en el campo de la promoción, del fomento, de la prestación de servicios públicos y sociales etc.

El desarrollo del mundo en todos los ámbitos, políticos, económicos y sociales, etc, implicó múltiples necesidades de carácter social, mismos que debían ser satisfechos con prontitud y eficacia, situación que motivó la creación de un sin número de servicios públicos.

El Estado para proporcionarlos se vió en la disyuntiva de ser un centralismo totalitario o de crear organismos en los que hubiera mayor participación de los gobiernos y eficiencia y eficacia en su prestación.

- Fue así como Nació el Sector Paraestatal.

A 148 años del establecimiento de lo que puede considerarse como el primer Ente Paraestatal, (El Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional), la Administración Pública Paraestatal cuenta con más de 900 elementos, lo que habla por sí mismo de la fuerza expansiva a la que nos referíamos, esta expansión tuvo su etapa de mayor auge en el período de 1970 a 1976, en el que creció en forma desmedida e irracional.

Las finalidades pretendidas al crear a los distintos entes Paraestatales han sido muchas y muy variadas, quizá debía señalar como las más importantes a las siguientes:

Fijar políticas económicas que sirvan como patrón de una determinada rama de la industria; ejercer el control de bienes o servicios de consumo generalizada y necesario para evitar enriquecimientos ilegítimos, especulaciones y abusos; ejercer un control sobre la explotación y utilización de los recursos naturales, a fin de evitar su irracional explotación y una dependencia política y económica del exterior; intervenir en actividades de suma importancia para la economía nacional, que por la magnitud de las inversiones que requieren resultan de muy difícil acceso para los particulares solos; la asistencia y la seguridad social, la educación, investigación y cultura; implementación de políticas no seguidas por el Estado; evitar el cierre de importantes fuentes de trabajo para una región.

Como puede apreciarse, las finalidades de la administración pública paraestatal no son como muchas veces se piensa el lucro, si esta fuera únicamente la finalidad, bastaría con que el Estado se hiciera de las empresas con el mayor índice de utilidad del contexto económico nacional.

Con ésto no quiero decir que la rentabilidad no debe de estar en los entes paraestatales, si no que no es propietario ni primordial en todos ellos.

La estructura de los entes de la Administración Pública Federal es sumamente variada, sus titulares tienen denominaciones diversas, la mayoría de ellos tienen un órgano de representación colegiada que recibe también diversas denominaciones. Resulta lógico esta falta de uniformidad en la estructura de los entes en cuestión; ya que cada uno tendrá la que sus funciones y necesidades requieren.

Convendría por último realizar una breve evaluación de este Sector de la Administración Pública, y para hacerlo de demo recurrir a los términos de eficiencia y eficacia ya referidos con anterioridad. Consideramos que serían éstos los medios más adecuados para efectuar esta evaluación.

Las Entidades Paraestatales no han sido eficientes desde el momento que no han logrado cumplir con sus objetivos - minimizados los costos, como prueba de ello está el alto índice de endeudamiento que presentan y por otro lado el grado de

cumplimiento de sus fines es también bajo, en resumen, a pesar del endeudamiento y de las numerosas políticas proteccionistas en su favor, sus balances de operaciones generalmente arrojan pérdidas.

Su grado de eficacia es también bajísimo, recordamos que en esta no es tan importante el costo como el logro de los objetivos, sería muy difícil hacer un balance de la eficacia de la administración pública paraestatal, sería necesario analizar ente por ente para poder determinar en qué medida han cumplido sus objetivos.

Por lo que respecta a la productividad este debe ser un objetivo que todo ente paraestatal debe buscar, resulta sin embargo, que la productividad del sector en cuestión ha sido baja, prueba de ello es su pobre contribución al producto interno bruto, entendiéndose a este concepto como el valor de los bienes producidos en un año, menos la depreciación por bienes de capital.

De la pequeña evaluación realizada nos encontramos con una Administración Pública Paraestatal con un gran número de componentes con una enorme importancia política y económica con un índice de endeudamiento muy elevados, con una pobre productividad y una eficacia y eficiencia, deplorables.

4.1.- EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

La mayoría de los autores señalan la existencia de -empresas públicas, semipúblicas, Sociedades Mercantiles del Estado y Empresas de Participación Estatal, creo que en la realidad existen dos tipos de empresas en las que el Estado participa de acuerdo con nuestra legislación, las Empresas Estatales- que son aquellas en las que es propietario del 100% del capital y las Empresas de Participación Estatal.

Las Empresas de participación estatal son aquellas - en las que el Estado participa en cierta medida y en distinta forma, es decir, el Estado puede participar con aportaciones - al capital social o bien en la administración de las mismas.

Podríamos señalar como forma de participación las siguientes:

- Que el Estado posea más del 25% del capital social.
- Que la Administración Pública Centralizada tenga representación en las Asambleas Generales o en los Consejos de Administración.
- Que la Administración Pública Centralizada tenga la facultad de vetar las decisiones del -organo supremo.

De acuerdo a la forma y a la medida de participación del Estado en las empresas, existen dos tipos de ellas; Las -- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y las de participación minoritaria, en las primeras el Estado posee el 51% del

capital social o más, o bien en las que tenga la facultad de vetar las decisiones del órgano supremo, y en las segundas el que posea el 25% del capital social como mínimo y menos del 50% del mismo o en las que la Administración Pública Centralizada se encuentra representada en las Asambleas Generales o en los Consejos de Administración.

Por lo que respecta al fundamento constitucional empleado en la creación de estas empresas fué ya señalado en el punto inmediato anterior.

al referirme a las Empresas de Participación Estatal observamos que el Estado se somete por voluntad propia a la legislación privada al adquirir y formar con bases en ello, entes dotados con personalidad jurídica y patrimonio propios de los comprendidos por la misma, con lo cual se podría hablar de una privatización del Derecho Público, en contra de la sostenida publicación del Derecho Privado.

Esta situación se ve muy acentuada en las Empresas de Participación Estatal Minoritaria, en las que se adquiere un mínimo del 25% del capital social a fin de poder asignar por lo menos un miembro en el consejo de Administración y un Comisario con el objeto de llevar parte en las políticas de la empresa en cuestión.

4.2.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Tradicionalmente la Descentralización ha sido clasificada por autores como Serra Rojas y Fraga en Descentralización por Región, por Servicios y por Colaboración, Dependiendo del fin que persiga, nosotros no estamos de acuerdo con esta clasificación, pensamos que la Descentralización es una forma de Organización Administrativa y debe verse como tal y no clasificarse por el objetivo que pretende por medio de los distintos organismos que se han creado. Creo también que serán organismos descentralizados únicamente los creados como tales, por lo que la clasificación de Fraga y Serra Rojas resulta inaplicable.

Puedo señalar como definición de Descentralización - la siguiente,

Es una forma organizativa de la Administración Pública por medio de la cual, realiza funciones de diversa índole, - el Estado delega facultades en órganos que guardan con la Administración Central una relación jurídica no de jerarquía.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define a los organismos Descentralizados como instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad Jurídica y patriotismo propios, cualquiera que sea la estructura o forma legal que adopten.

Me parece que esta definición deja mucho que desear por lo que me parece más correcto señalar desde el punto de vista doctrinal que los Organismos Descentralizados son los entes de la Administración Pública paraestatal dotados de personalidad Jurídica y patrimonio propios creados mediante el procedimiento que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el fin de coadyuvar el logro de los fines del Estado.

Esta tesis quedaría incompleta si al referirme a -- los Organismos Descentralizados no hiciera mención a su base constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no regula la creación de las paraestatales, en ella se encuentran un par de artículos en los que se hace referencia -- tanto a los Organismos Descentralizados como a las Empresas -- de Participación Estatal pero ninguno de ellos establece el -- procedimiento, los requisitos o las formas que deben observar -- se para su creación.

En el artículo 93 se establece que cual quiera de -- las cámaras podrá citar a los Directores de los Organismos -- Descentralizados o de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estu -- die un negocio concerniente a sus respectivos ramos de activi -- dad.

En el artículo 123 apartado A fracción XXXI se señ -- la como competencia de las autoridades de trabajo federales, --

la resolución de asuntos relativos a empresas que son administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

Estas son las únicas menciones que se hacen en nuestra Carta Magna a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, y de las cuales sólo una la contenida en el artículo 93 tiene trascendencia desde el punto de vista administrativo, pues la otra la tendrá sólo desde el punto de vista meramente laboral.

Ahora bien, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal se han creado por dos medios ley o decreto del Congreso de la Unión o bien por decreto Presidencial.

Los fundamentos utilizados para crearlos han sido diversos y depende del órgano que los creó: los utilizados por el poder Legislativo han sido siempre alguna de las fracciones del artículo 73 Constitucional y si alguno no se adapta como en la mayoría de los casos se recurre a la fracción XXX que establece la facultad de expedir leyes para hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Este fundamento me parece a todas luces incorrecto -- pues el artículo 124 de la misma constitución establece que las facultades a los poderes de la Unión deben estar expresamente concedidos por ellas, y en la misma no encontramos un só

lo artículo en que se concede a algún poder la facultad de -- crear este tipo de Entes.

El fundamento Constitucional utilizado por el Ejecutivo ha sido la fracción I del artículo 89 que establece la - facultad reglamentaria de proveer la exacta observancia de -- las leyes en la esfera administrativa. Este fundamento nos parece también incorrecto y es derivado de una interpretación - forzada de nuestra Carta Magna.

En vista de lo anterior, salvo muy contadas excepciones, como los casos a que se encomiendan actividades de manera especial a la Federación, debemos señalar que los organismos - descentralizados y a las empresas de participación estatal no tienen fundamento constitucional y por lo tanto son inconstitucionales.

Conviene señalar que algunos no sólo son inconstitucionales, sino también anticonstitucionales, como por ejemplo Teléfonos de México y Ferrocarriles Nacionales que contravie- nen lo dispuesto en el artículo 25 de nuestra ley fundamental.

Se considera que tomando en cuenta la importancia política, económica y social que tiene los organismos descentra- lizados y las empresas de participación estatal, debe reglamentarse su creación a nivel constitucional y que debe reservarse esta facultad al Congreso de la Unión, quien la hará valer por medio de una Ley.

Lo expuesto con anterioridad es también válido para todos los entes de la Administración Pública Paraestatal.

Como características de los organismos descentralizados que los diferencian de los entes de la Administración pública centralizada, podemos señalar los siguientes:

- Personalidad Jurídica propia.
- Patrimonio propio.
- Organos representativos propios.
- Régimen Jurídico propio.
- Objeto lícito y determinado.
- Relación Jurídica no Jerárquica con el poder central.
- Cierta autonomía técnica y orgánica.
- Sujetos o control y vigilancia de la administración pública Centralizada.

CAPITULO V.-

**LAS NUEVAS REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

5.1.- REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (PODER EJECUTIVO SECRETARIA DE GOBERNACION).

Artículo Primero.- Se reforman los artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue.

Artículo 45.- Son Organismos Descentralizados las entidades creadas por la Ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Artículo 46.- Son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria las siguientes.

I.- Las Sociedades Nacionales de Crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyen do las organizaciones auxiliadoras nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y finanzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos,

A).- Que Gobierno Federal o una o más Entidades Paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más de 30% del capital social.

B)).- que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal; o-

C)).- que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades Civiles así como las Asociaciones o Entidades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos Federales que participan en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Artículo 47.- Los Fideicomisos Públicos a que se refiere el artículo 3o. fracción III, de esta ley, son -- aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las Entidades Paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras Entidades y que tengan comités técnicos,

En los Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Artículo 48.- Al fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal. El Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 49.- La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que le corresponde según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo la cual fungirá como coordinadores del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores del sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de di

chas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convengan, para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

Artículo 50.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gastos, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector.

Artículo Segundo.- Se derogan los artículo 49 bis, - 51, 52, 53, 54, 55, 56, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (34).

Transitorio.

Artículo Unico.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

(34) D.O. Miércoles 14 de Mayo de 1986.

5.2.- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

5.2.1.- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATA-
LES. C A P I T U L O I.

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo I.- La presente ley, reglamentaria en lo -
conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organi-
zación, funcionamiento y control de las entidades Paraestata-
les de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus depen-
dencias con las entidades Paraestatales, en cuanto unidades -
auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán
en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposi-
ciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras dis-
posiciones según la materia corresponda.

Artículo 2o.- Son entidades Paraestatales las que -
con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administra-
ción Pública Federal.

Artículo 3o.- Las Universidades y demás institucio-
nes de educación superior a las que la ley otorgue autonomía,
se regirán por sus leyes específicas.

La Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo-
a su objetivo y a la naturaleza de sus funciones queda excluí-
da de la observancia del presente ordenamiento.

Artículo 4o.- El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finan--zas los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como - las entidades Paraestatales que formen parte del sistema fi--nanciero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta ley en su ma--terias y asuntos que sus leyes específicas no regulan.

Artículo 5o.- El Instituto Mexicano del Seguro So--cial el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los - Trabajadores del Estado, el INFONAVIT, el ISSFAM y los demás-organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras-de sus órganos de gobierno y de vigilancia, pero en cuante a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que se eponga a aquellas leyes específicas se sujetará a las dis--posiciones de la presente ley.

Aquellas entidades que además de Organos de Gobier--no Dirección General y Organo de Vigilancia cuenten con patro--natos comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirá rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos.

Artículo 6o.- Para los efectos de esta ley, se con-
siderarán áreas estratégicas las expresamente determinadas -
en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución y -
las actividades que expresamente señalen las leyes que expi-
de el Congreso de la Unión.

Se considerarán áreas prioritarias las que se esta-
blezcan en los términos de los artículos 25, 26, y 28 de la
Constitución particularmente las tendencias a la satisfac- -
ción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Artículo 7o.- Las Entidades Paraestatales corres-
pondientes al Distrito Federal quedarán sujetas a las dispo-
siciones de esta Ley.

Artículo 8o.- Corresponderá a los titulares de las
Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encar-
gados de la coordinación de los sectores, establecer políti-
cas de desarrollo para las entidades del sector correspen- -
diente, coordinar la programación y presupuesto de conformi-
dad en su caso, con las asignaturas sectoriales de gasto fi-
nanciamiento previamente establecidas y autorizadas. Conocer
la operación y evaluar los resultados de las entidades Para-
estatales y las demás atribuciones que les corresponden o -
les concede la Ley.

Artículo 9o.- Las Secretarías de Hacienda y Crédi-
to Público y de Programación y Presupuesto tendrá miembros -

en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades Paraestatales. También participarán las otras dependencias y entidades, en la medida en que tengan relación con el objeto de la Entidad Paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en materia.

Los representantes de las Secretarías y de las Entidades Paraestatales, en las sesiones de los órganos de gobierno o de los comités técnicos en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deben resolver en dichos órganos o comités de acuerdo con las facultades que les otorga esta ley, particularmente el artículo 58 que se relaciona con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada.

Las Entidades Paraestatales deberán enviar con una antelación no menor de cinco días hábiles a dichos miembros el orden del día acompañado de la información y documentación correspondiente, que les permita el conocimiento de los asuntos que se vayan a tratar, para el adecuado ejercicio de su representación.

Artículo 10.- Las Entidades Paraestatales deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentran agrupadas, la información y datos que le soliciten así como los que les requieran las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Para el cumplimiento de lo anterior establecido, la coordinadora de sector conjuntamente con las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, harán compatibles los requerimientos de información que se demanden a las dependencias y entidades paraestatales relacionando los flujos de información.

Artículo 11o.- Las Entidades Paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos / metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una Administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se oponga a ésta a las demás que se relacionen con la Administración Pública.

Artículo 12o.- La Secretaría de Programación y Presupuesto publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las Entidades Paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal.

Artículo 13.- Las Infracciones a esta ley serán sancionadas en los términos que legalmente le correspondan atendiendo al régimen de responsabilidades de los servicios Públicos Federales.

5.3.- DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Artículo 14o.- Son Organismos Descentralizados las -
personas Jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley
Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto -
sea:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las
áreas estratégicas o prioritarias;
- II.- La presentación de un servicio público o social; o
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de
asistencia o seguridad social.

Artículo 15o.- En las leyes o decretos relativos que
se expiden por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Fede-
ral para la creación de un organismo descentralizado se es es
tablecerán entre otros elementos.

- I.- La denominación del organismo.
- II.- El domicilio legal
- III.- El objeto del organismo conforme a lo señalado en -
el artículo 14 de esta ley.
- IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar
su patrimonio así como aquellas que se determinen para in
cremento.
- V.- La manera de integrar el órgano de gobierno y de desig
nar al Director General así como a los servidores públicos
en las dos jerarquías inferiores a este;

VI.- Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del organismo.

VII.- Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno no señalado cuales de dichas facultades son indelegables.

VIII.- Sus órganos de vigilancia así como sus facultades;

IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El Organismo de Gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el registro público de organismos descentralizados.

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

Artículo 16.- Cuando algún organismo descentralizado creado por el ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su

actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y -
productividad.

Artículo 17.- La Administración de los Organismos --
Descentralizados estará a cargo de un Organo de Gobierno que -
podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director
General.

Artículo 18.- El Organo de Gobierno estará integrado
por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y
de sus respectivos suplentes. Será presidido por el Titular de
la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del Organo de Gobierno será es--
trictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de re--
presentantes.

Artículo 19.- En ningún caso podrán ser miembros del
Organo de Gobierno.

- I.- El Director General del Organismo de que se trate
Se exceptúan de esta prohibición aquellos casos de los or-
ganismos a que se refiere el artículo 5o de esta Ley.
- II.- Los cónyuges y las personas que tengan parentesco -
por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o ci--
vil con cualquiera de los miembros del Organo de Gobierno
o con el Director General,

III.- Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate.

IV.- Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

V.- Los diputados y senadores al H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 Constitucional.

Artículo 20.- El Organismo de Gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el Estatuto Orgánico sin que pueda ser menor de 4 veces al año.

El propio Organismo de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate.

Artículo 21.- El Director General será designado -- por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Organismo de Gobierno, - debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos.

I.- Ser Ciudadano Mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;

II.- Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, - cuyo ejercicio requiere conocimiento y experiencia en materia administrativa; y,

III.- No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del Organó de Gobierno señalan las fracciones II, III, IV, V del artículo 19 de esta Ley.

Artículo 22.- Los Directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicios de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

- I.- Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto,
- II.- Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;
- III.- Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;
- IV.- Formular querellas y otorgar perdón.
- V.- Ejercitar y decidirse de acciones Judiciales inclusive del Juicio de amparo.
- VI.- Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;
- VII.- Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competen, entre ellas las que requieren autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los

poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y

VIII.- Sustituir y revocar poderes generales o especiales. Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI, y VII, bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el Organo o Junta de Gobierno.

Artículo 23.- Para acreditar la personalidad y facultades según el caso, de los miembros del Organo de Gobierno, del Secretario y Prosecretario de éste, del Director General y de los apoderados generales de los Organismos Descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

5.3.1.- REGISTRO PUBLICO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Artículo 24.- Los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los directores generales o quienes realicen funciones similares en los Organismos Descentralizados, que no solicitaren la inscripción aludida dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución o de sus modi-

ficaciones o reformas, serán responsables en los términos de la ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos.

Artículo 25.- En el Registro Público de Organismos Descentralizados deberán inscribirse:

I.- El Estatuto Orgánico y sus reformas o modificaciones;

II.- Los nombramientos de los integrantes del Organismo de Gobierno así como sus remociones.

III.- Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los Subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la Entidad;

IV.- Los poderes generales y sus revocaciones.

V.- El acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto o de la dependencia coordinadora de sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas; y.

VI.- Los demás documentos o actos que determine el reglamento de este ordenamiento.

El reglamento de esta Ley determinará la constitución y funcionamiento del Registro, así como las formalidades de las inscripciones y sus anotaciones.

Artículo 26.- El Registro Público de Organismos Descentralizados podrá expedir certificados de las inscripciones y registro a que se refiere el artículo anterior, las que tendrán fe pública.

Artículo 27.- Procederá la cancelación de las inscripciones en el Registro Público de los Organismos Descentralizados en el caso de su extinción una vez que se haya concluido su liquidación.

5.4.- DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION
ESTATAL MAYORITARIA.

En lo correspondiente al Artículo 28 son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria las que indica como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 29.- No tienen el carácter de entidades para estatales de la Administración Pública Federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6o, el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarles al régimen de este ordenamiento.

Artículo 30.- Las empresas en que participen de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6o de este ordenamiento.

Artículo 31.- La Organización, Administración y vigilancia de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria sin

perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento.

Artículo 32.- Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae - el artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como en tidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacie nal o de interés público, la Secretaría de Programación y Pre- supuesto atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora- del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolu ción o liquidación. Para la enajenación de los títulos repre- sentativos del capital de la Administración Pública Federal, - se Procederá en los términos que se disponga en el artículo 63 de esta ley.

En los casos en que se acuerde la enajenación, en - igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organiza dos de la Empresa tendrá preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal.

Artículo 33.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría Coordinadora de Sector, determinará los servido res públicos que deben ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capítulo social de las empresas de participación Estatal Mayo- ritaria.

Artículo 34.- Los Consejos de Administración o sus equivalentes de las Entidades de Participación Estatal Mayoritaria, se integran de acuerdo a sus estatutos y en lo que se oponga con sujeción a esta Ley.

Los integrantes de dicho Organó de Gobierno que representen la participación de la Administración Pública Federal además de aquellos a que se refiere el artículo 9o de este ordenamiento, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal directamente a través de la Coordinadora de Sector. Deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo, y serán servidores Públicos de la Administración Pública Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trata.

Artículo 35.- El Consejo de Administración o su equivalente se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos de la Empresa, sin que pueda ser menor de 4 veces al año.

El propio Consejo, será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona a quien éste designe, deberá sesionar válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la participación del Gobierno Federal o de las entidades respectivas. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate.

Artículo 36.- Los consejos de administración o sus equivalentes de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, además de las facultades específicas que se les otorguen en los estatutos o legislaciones de la materia, tendrán en lo que resulten compatibles las facultades a que se refiere el artículo 58 de esta Ley, con las salvedades de aquellas que sean propias de las asambleas ordinarias o extraordinarias.

Artículo 37.- Los directores generales o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de las facultades y obligaciones que se les atribuyan en los estatutos de la Empresa y legislación del caso, tendrán las que se mencionan en el artículo 59 de este ordenamiento.

Artículo 38.- Para la designación, operación y responsabilidades de los órganos de administración y dirección; autonomía y gestión, y demás normas sobre el desarrollo y -- operación de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de las disposiciones que sobre el particular existen en los estatutos o legislación correspondiente a su forma societaria, serán aplicables en lo que sean compatibles, los capítulos II Sección A y B de esta Ley.

Artículo 39.- La fusión o disolución de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la Empresa y legislación correspondiente.

La dependencia Coordinadora del Sector al que corresponde la empresa, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Programación y Presupuesto, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuación, protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los Servidores Públicos de la Empresa.

5.5.- DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS.

Artículo 40.- Los Fideicomisos Públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los Organismos Descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tenga como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideran entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los Organos de Gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

Artículo 41.- El Ejecutivo a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidará que en los contornos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitivos, las limitaciones que establezca o - que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos- que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso el Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 42.- Las instituciones fiduciarias, a través del Delegado Fiduciario General, dentro de los seis meses- siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deberán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector al que pertenezcan, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones -- que se requieran.

Artículo 43.- Cuando, por virtud de la naturaleza especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, la - institución fiduciaria requiere informes y controles especia--les de común acuerdo con la Coordinación de Sector, instruirán al Belegado Fiduciario para;

I.- Someter a la previa consideración de la institución - que desempeña el cargo de fiduciaria, los actos, contra--tos y convenios de los que resulten derechos y obligacio-nes para el fideicomiso o para la propia institución.

II.- Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del Comité Técnico;

III.- Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico, así como el propio Comité Técnico;

IV.- Presentar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso; y

V.- Cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la coordinadora de Sector, le fije la fiduciaria.

Artículo 44.- En los contratos de los fideicomiso a que se refiere el artículo 40, se deberán precisar las facultades especiales, si las hubiere, que en adición a las que establece el Capítulo V de esta Ley para los órganos de Gobierno determine el Ejecutivo Federal para el Comité Técnico, indicando, en todo caso, cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

- La institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se causen, en caso de ejecutar actos en acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades o en violación al citado contrato.

- Cuando para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiere la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al Comité Técnico, por cualquier circunstancia, la institución fiduciaria procederá a consultar al Gobierno Federal a través del Coordinador de Sector quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

Artículo 45.- En los contratos constitutivos de Fideicomisos de la Administración Pública Federal Centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

5.6.- DEL DESARROLLO Y OPERACION.

Artículo 46.- Los objetivos de las entidades para esta tales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector, en todo caso contemplarán;

I.- La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo;

II.- Los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes;

III.- Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen; y

IV.- Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece.

Artículo 47.- Las Entidades Paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gastos y financiamiento autorizadas, Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos. El reglamento de la presente Ley establecerá los criterios para definir la duración de los plazos.

Artículo 48.- El programa institucional constituye la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que debe alcanzar la entidad paraestatal. La programación institucional de la entidad, en consecuencia deberá contener la fijación de objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados así como las bases para evaluar las acciones que lleve a cabo; la definición de estrategias y prioridades; la previsión respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras.

Artículo 49.- El programa institucional de la entidad paraestatal se elabora para los términos y condiciones a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Planeación y se revisará - anualmente para introducir las modificaciones que las circunstancias le impongan.

Artículo 50.- Los presupuestos de la Entidad se formularán a partir de sus programas anuales. Deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas.

Artículo 51.- En la formulación de sus presupuestos, la Entidad Paraestatal se sujetará a los lineamientos generales que en materia de gastos establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como a los lineamientos específicos que defina la Coordinadora de Sector. En el caso de compromisos derivados de compra o de suministros que excedan al período aún -

al del presupuesto, éste deberá contener la referencia precisa de esos compromisos con el objetivo de contar con la perspectiva del desembolso a plazos mayores de un año.

Artículo 52.- La Entidad Paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.

Por lo que toca a la percepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Tesorería de la Federación en los términos que se fijan en los presupuestos de egresos anuales de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, debiendo manejarlos y administrarlos por sus propios órganos y sujetarse a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 53.- Los programas financieros de la entidad paraestatal deberán formularse conforme a los lineamientos generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; deberán expresar los fondos propios, aportaciones de capital, contratación de créditos con bancos nacionales o extranjeros, o con cualquier otro intermediario financiero así como el apoyo financiero que pueda obtenerse de los proveedores de insumos y servicios y de los suministradores de los bienes de producción. El programa contendrá los criterios conforme a los cuales debe ejecutarse el mismo en cuanto a montos, costos, plazos, garantías y avales que en su caso condicionen el apoyo.

Artículo 54.- El Director de la Entidad Paraestatal someterá el programa financiero para su autorización al Organismo de Gobierno respectivo con la salvedad a que se refiere la fracción II del artículo 58 de esta Ley; una vez aprobado remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la parte correspondiente a la suscripción de créditos externos para su autorización y registro en los términos de la Ley correspondiente.

Artículo 55.- Las Entidades Paraestatales en lo tocante al ejercicio de sus presupuestos, concertación y cumplimiento de compromisos, registro de operaciones; rendimiento de informes sobre estados financieros e integración de datos para efecto de cuenta pública deberán estar, en primer término a lo dispuesto por esta Ley y sus Reglamentos y sólo en lo no previsto a los lineamientos y obligaciones consignadas en las leyes y reglamentos vigentes.

Artículo 56.- El Organismo de Gobierno, a propuesta de su presidente o cuando menos de la tercera parte de sus miembros, podrá constituir comités o subcomités técnicos especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la entidad paraestatal, atender problemas de administración y organización de los procesos productivos, así como para la selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia.

Los coordinadores de Sector promoverán el establecimiento de -
Comités mixtos de productividad de las entidades paraestatales
con la participación de representantes de los trabajadores y -
de la Administración de la Entidad que analizarán medidas rela
tivas a la organización de los procesos productivos, de selec
ción y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de --
los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de -
las mismas.

Artículo 57.- El Organó de Gobierno para el logro de
los Objetivos y metas de sus programas, ejercerá sus faculta--
des con base en las políticas, lineamientos y prioridades que
conformes a lo dispuesto por esta Ley establezca el Ejecutivo-
Federal.

El Organó de Gobierno podrá acordar la realización de todas --
las operaciones inherentes al objetivo de la Entidad con suje
ción a las disposiciones de esta Ley y salvo aquellas faculta
des a que se contrae el artículo 58 de este ordenamiento, po--
drá delegar discrecionalmente sus facultades en el Director Ge
neral.

Artículo 58.- Los órganos de gobierno de las Entida
des Paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indele
gables:

I.- Establecer en congruencia con los programas sectoria
les, las políticas generales y definir las prioridades a las -
que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a produc

ción, productividad, comercialización, finanzas, investigación general;

II.- Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable, En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del Organó de Gobierno respectivo;

III.- Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de los de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal;

IV.- Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidad financieras. Respecto a los créditos externos se estará a lo que se dispone en el artículo 54 de esta Ley.

V.- Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, al Director General pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma;

VI.- Aprobar anualmente previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos;

VII.- Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta Ley, -las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos - que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras publicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El Director General de la Entidad y en su caso los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el Organó de Gobierno.

VIII.- Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y en su caso el estatuto orgánico tratándose de Organismos Descentralizados;

IX.- Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los convenios de fusión con otras entidades;

X.- Autorizar la creación de comités de apoyo;

XI.- Nombrar y remover a propuesta del Director General, a los servidores públicos de la entidad paraestatl que ocupen-

cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias;

XII.- Nombrar y remover propuestas de su Presidente, entre personas ajenas a la entidad, al Secretario quien podrá ser miembro o no del mismo; así como designar o remover a propuesta del Director General de la entidad al Prosecretario -- del citado Organo de Gobierno, quien podrá ser o no miembro de dicho Órgano o de la Entidad;

XIII.- Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las Empresas de participación Estatal Mayoritaria. En los casos de los excedentes económicos de los organismos descentralizados, proponer la constitución de reservas y su aplicación para su determinación por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

XIV.- Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación. El Reglamento de la presente Ley establecerá los procedimientos respectivos;

XV.- Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los Comisarios;

XVI.- Acordar con sujeción a las disposiciones legales - relativas los donativos o pagos extraordinarios y verificar - que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados, en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondiente y;

XVII.- Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos - a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de la Coordinadora de Sector.

Artículo 59.- Serán facultades y obligaciones de -- los directores generales de las Entidades, las siguientes:

I.- Administrar y representar legalmente a la Entidad Paraestatal;

II.- Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la Entidad - y presentarlos para su aprobación al Organó de Gobierno. Si - dentro de los plazos correspondientes el Director General no diere cumplimiento a esta obligación, sin perjuicio de su correspondiente responsabilidad, el Organó de Gobierno procederá al desarrollo e integración de tales requisitos;

III.- Formular los programas de organización;

IV.- Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la Entidad para estatal;

V.- Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;

VI.- Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación del servicio;

VII.- Proponer al Organó de Gobierno el nombramiento o la remoción de los dos primeros niveles de servidores de la entidad, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por el propio Organó.

VIII.- Recabar información y elementos estadísticos que reflejan el estado de las funciones de la Entidad Paraestatal para así poder mejorar la gestión de la misma;

IX.- Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas y objetivos propuestos.

X.- Presentar periódicamente al Organó de Gobierno el informe del desempeño de las actividades de la Entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los

documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos por la dirección con las realizaciones alcanzadas;

XI.- Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe la entidad y presentar al Organo de Gobierno por lo menos dos veces al año, la evaluación de gestión con el detalle que previamente se acuerde con el Organo y escuchando al Comisario Público;

XII.- Ejecutar los acuerdos que dicte el Organo de Gobierno;

XIII.- Suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la Entidad con sus trabajadores; y

XIV.- Las que señalen las otras Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y además disposiciones administrativas - - aplicables con las únicas salvedades a que se contrae este ordenamiento.

5.7.- DEL CONTROL Y EVALUACION.

Artículo 60.- El Organo de Vigilancia de los organismos Descentralizados estará integrado por un Comisario - Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Los Comisarios Públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de --gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a -- los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de -- la Contraloría General de la Federación les asigne específicamente conforme a la Ley, para el cumplimiento de las funciones citadas el Organo de Gobierno y el Director General deberan proporcionar la información que soliciten los Comisarios-Públicos.

Artículo 61.- La responsabilidad del control al interior de los organismos descentralizados se ajustará a los -- siguientes lineamientos:

I.- Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias Básicas sean conducidas; deberán atender los informes -- que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar;

II.- Los Directores Generales definirán las políticas -- de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios; tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentarán al Organi

no de Gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento; y

III.- Los demás Servidores Públicos del organismo responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo.

Artículo 62.- Los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y de acuerdo a las siguientes bases:

I.- Dependerán del Director General del Organismo;

II.- Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y

III.- Examinarán y evaluarán los sistemas mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al Director General, al Organismo de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

Artículo 63.- Las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán - los órganos de control interno y contarán con los Comisarios-Públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los términos de los precedentes artículos de esta Ley.

Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 40 de esta Ley, se ajustarán en lo que les sea compatible a las disposiciones anteriores.

Artículo 64.- La Coordinadora de Sector, a través - de su titular o representante, mediante su participación en - los Organos de Gobierno o Consejos de Administración de las - paraestatales, podrá recomendar las medidas adicionales que - estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de - control.

Artículo 65.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá realizar visitas y auditorías a -- las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control; el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración mencionados en - el artículo 61, y en su caso promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

Artículo 66.- En aquellos casos en los que el Organismo de Gobierno, Consejo de Administración o el Director General no dieran cumplimiento a las obligaciones legales que les atribuyen en este ordenamiento, el Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias competentes así como de la Coordinadora de Sector que corresponda, actuará de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observación de las disposiciones de esta Ley u otras leyes. Lo anterior sin perjuicio de que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar.

Artículo 67.- En aquellas empresas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% de esta Ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Distrito Federal, a través del Comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del artículo 33 de esta Ley.

Artículo 68.- La enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores de las sociedades nacionales de crédito de acuerdo con las normas que emitan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de la Contraloría de la Federación vigilará el debido cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior.- Dichas Secretarías forman el "famoso triángulo" de la eficiencia.

T R A N S I T O R I O S .

Artículo Primero.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Se abrogará la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1970.

Artículo Tercero.- Se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

Artículo Cuarto.- En tanto el Ejecutivo Federal dicte las disposiciones correspondientes para que los órganos de gobierno y de vigilancia de los Organismos Descentralizados - se ajusten a esta ley, seguirán funcionando los órganos existentes de acuerdo con sus leyes o decretos de creación.

Artículo Quinto.- Los actos y operaciones de los organismos descentralizados que en los términos de esta Ley deben inscribirse en el registro público de Organismos Descentralizados, hasta en tanto se expida el Reglamento de este Ordenamiento y se formalizan las funciones del expresado Regis-

tro, se regirán para su validez y consecuencias en función de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos vigentes hasta la fecha de la expedición de la presente Ley.

Artículo Sexto.- En lo tocante a los fideicomisos a que se refiere el artículo 40 de esta Ley, se dictarán desde luego las disposiciones relativas para que en su caso, los Comités Técnicos se ajusten a la integración y funcionamiento - que en esta Ley se señala respecto a los órganos de gobierno - y se designarán en los casos en que proceda a sus Comisarios Públicos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Artículo Séptimo.- El Ejecutivo Federal, a partir - de la entrada en vigor de esta Ley, promoverá por conducto de las Coordinadoras de Sector la modificación o reforma de los estatutos o escrituras constitutivas de las empresas de participación estatal mayoritaria para ajustarlos en lo que proceda a los términos de este propio ordenamiento.

Artículo Octavo.- Los directores generales o quienes realicen funciones similares en los órganos descentralizados - existentes a la vigencia de esta Ley, deberán bajo su responsabilidad, inscribir aquellos en el Registro Público de Organismos Descentralizados, en un plazo de treinta días computados a partir de la constitución formal de dicho Registro. (35)

(35) Miércoles 14 de mayo de 1986 Diario Oficial de la Federación.

Los cambios realizados a la Ley de la Administración Pública Paraestatal se hicieron con la finalidad de consolidar a la Empresa Pública Mexicana y a darle un mayor dinamismo que le estaba siendo falta así como volverla más eficiente y eficaz para no quedar rezagada con respecto a las empresas privadas.

Estos cambios harán que la Administración Pública Paraestatal (Empresas Públicas) Juegan un papel de vital importancia en la Reconversión Industrial que hoy por hoy será el pilar económico para que nuestro País salga adelante de la crisis económica por la que atraviesa.

5.8.- COMENTARIO A LA ADMINISTRACION
PUBLICA PARAESTATAL.

Diversas leyes, como las que se han referido, por ejemplo, al control por parte del Gobierno Federal de los Organismos descentralizados y empresas de participación estatal, establecen algunas modalidades relativas a la operación y control de las entidades paraestatales. La realidad ha demostrado sin embargo, la necesidad de que una ley orgánica regule a la Administración Pública Federal como un todo, lo cual exige que además del número y las atribuciones de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, prevean las modalidades de creación, operación y control de las Entidades Paraestatales.

Se ha señalado que a partir de los años veintes y para hacer frente a los requerimientos del desarrollo, empezó a surgir otro tipo de Instituciones Públicas como los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos que forman el ámbito de la Administración Pública Paraestatal.

A partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sobre todo de las modificaciones al artículo 90 de la Constitución se ha empezado a modificar en forma articulada y congruente la base normativa para el funcionamiento de la Administración Pública Paraestatal.

La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que sea el Congreso de la Unión el que señale en una Ley Orgánica las modalidades de creación y operación de las Entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con las dependencias descentralizadas.

En el pasado correspondía a una sola dependencia, la Secretaría de Patrimonio Nacional, el control y vigilancia de la casi totalidad de las Entidades Paraestatales. Dado el número tan elevado de dichas entidades no era posible cumplir en forma eficiente este tipo de funciones por una sola dependencia. En la Ley Orgánica se encomendaba al titular de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que determinen el Ejecutivo, la coordinación y evaluación de la operación de las entidades agrupadas en el Sector a su cargo.

La responsabilidad sectorial consignada busca dar congruencia y orientación unitaria a las acciones de las entidades Paraestatales y garantizar su contribución armónica al resultado global del funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Al igual que a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, se establece la obligación de las entidades paraestatales agrupadas en un mismo sector, de proporcionarse entre sí la conformación que requiera su adecua-

do funcionamiento. Esto se vuelve necesario ya que algunas ins
tituciones muy celosas de sus atribuciones llegan a olvidar --
que forman parte de un todo que es la Administración Pública -
Federal en su conjunto.

CAPITULO VI.

**LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL ANTE ALGUNOS ORDENA-
MIENTOS RELACIONADOS.**

CAPITULO VI

6.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL ANTE ALGUNOS ORDENAMIENTOS
JURIDICOS.

El número de ordenamientos legales con los que la Ley Orgánica de la Administración Pública guarda relación estrecha es muy grande, pues tratándose de una ley que estructura a la Administración Pública Federal, la mayoría de los Ordenamientos vinculados con esta deberán forzosamente guardar una relación con ella, es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es sin duda una de las normas más importantes del Derecho Público Mexicano.

Sería ocioso y nos llevaría mucho tiempo mencionar todos y cada uno de los ordenamientos con los que la Ley guarda cierta relación, sin embargo si debemos mencionar que esta relación se da principalmente desde dos puntos de vista: una relación de control y vigilancia y una relación de complementación organizativa.

La relación de control se da entre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y todos los ordenamientos cuyo objeto es regular el ejercicio de algún tiempo de control sobre los entes de la Administración Pública Federal, es decir la Ley materia de esta tesis de estudio no incluye en su reglamentación el control de la administración, por lo que recurre a otras normas para que a través de ellas se realice.

Entre estos ordenamientos podemos citar los siguientes:

- La Ley de Ingresos de la Federación
- La ley de Presupuesto de Egresos de la federación
- Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley general de deuda pública.
- Ley General de Adquisiciones.
- Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.
- Ley de control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La relación complementación organizativa se da con aquellos ordenamientos que contribuyen a perfeccionar la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Federal refiriéndose a cuestiones más específicas a las que la ley no se refiere y complementando muchas disposiciones establecidas en la misma. Entre los principales ordenamientos relacionados con esta ley, tenemos a los siguientes:

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 determine.

Acuerdo por el que se agregan a los sectores a que se refiere el artículo 1 del acuerdo presidencial del 13 de --

Enero de 1978, las Entidades de la Administración Pública Para estatal que se señalan.

Acuerdo por el cual se constituye la coordinación general del sistema nacional de evaluación, adscrita directamente al Presidente de la República, como unidad de asesoría, apoyo técnico y coordinación.

Los diferentes reglamentos interiores de la Secretaría de Estado y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Leyes Orgánicas o Reglamentos de los Organismos Descentralizados.

Acuerdo por el que el ejecutivo federal contará con la unidad de coordinación general de estudios administrativos.

Registro de la Administración Pública Paraestatal.

Los ordenamientos a los que me he referido son los que guardan una relación más directa con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CAPITULO VII.-

CONCLUSIONES.

CAPITULO VII.

CONCLUSIONES.

Los esfuerzos realizados por el Sector Público en cuanto a organizar y reorganizar sus estructuras se dej ver desde el principio de la vida independiente de México.

Así vemos que en el transcurso del tiempo y mediante diferentes modalidades, cada vez se afinan cursos alternativos de acción para depurar el quehacer institucional de la Administración Pública. Sin embargo las acciones de organización, coordinación, planeación, dirección, evaluación y control es necesaria para reorganizar el armazón de acuerdo a los objetivos nacionales a fin de que su funcionamiento se refleje en el incremento de la eficacia, eficiencia y congruencia de las actividades a desarrollar.

El aparato gubernamental ha crecido paulatinamente al grado de convertirse en un "monstruo de mil cabezas", y por lo tanto se ha formado una macro complejidad estructural y funcional que ha obstaculizado en cierta forma el logro de sus fines, aún cuando se ha llevado a efecto su sectorización con el objetivo de optimizar recursos y servicios.

Es indudablemente é indiscutible que se han observado logros positivos genericamente, pero es digno reconocer que todavía adolece de muchas imperfecciones que han frenado su equilibrio y desarrollo, reflejándose así en la carencia de -

una "cultura Administrativa" un servicio civil de carrera, un presupuesto por programas, una Administración Hacendaria y Tributaria, se citan estos factores por considerar algunos ya que faltan aún más y la verdadera acción Administrativa Pública legitimada por un Marco Jurídico y basado en una función de "servicio". Los Administradores buscan que se perfeccione cada vez más sus documentos normativos, es necesario señalar que un diagnóstico integral de la Administración Pública fundamenta el cambio planeado a fin de modernizar el aparato gubernamental.

Es necesario que aunado a que cada seis años se recibe el marco jurídico de la Administración Pública en sus diferentes niveles cada uno para que en el ejercicio presupuestal se deba de tener un seguimiento de estos a fin de evaluarlos, se integre una verdadera correlación entre las Estructuras Administrativas del Gobierno Federal y la Estructura Programática a fin de que los responsables de los programas se integren a las acciones de los costos y los beneficios a obtener.

Una de las medidas que ha tomado el Gobierno Federal para mejorar su organización, ha sido la Reforma Administrativa y la Modernización Administrativa, las cuales según tenemos conocimiento no persiguieron el cambio por el cambio mismo, sino que guardaron como objetivo hacer realidad la racionalidad administrativa del Servicio Público, de buscar una

identificación cada vez más estrecha con el medio ambiente en donde se desenvuelve la Administración Pública.

De ahí que todo cambio planeado de las organizaciones requiere del estudio de dicho medio ambiente.

Se hace necesario y eso es obvio hacer de la Administración pública, una Administración más funcional, más congruente y realista con los objetivos que persigue.

Es pues necesario e imperioso sentarnos a la mesa y señalar cuales son las imperfecciones que adolece nuestra Administración Pública.

Buscar soluciones alternativas reales, en la medida de las circunstancias, señalar su priorización con fines de establecer y aprovechar racionalmente los Mecanismos de Acción a seguir.

En suma podemos decir que, la Reforma Administrativa cumplió un papel preponderante en el proceso de organización y reorganización administrativa, como indudable factor de cambio; la Modernización Administrativa sirvió como instrumento de cambio de transformación y actualización de la Administración Pública; ahora es necesario e indispensable empezar de nuevo, aprovechando la experiencia del pasado. Es necesario, elaborar una diagnosis de este Sistema Administrativo: reordenar objetivos, visualizar analítica y exhaustivamente su estructuración y funcionamiento, analizar sus recursos en todos los aspectos, que las decisiones políticas sean realmente complementarias a las decisiones técnicas; ni totalmente -

políticas ni totalmente técnicas aunque naturalmente, dentro de cierto margen de discrecionalidad de participación política.

El elemento humano, operativo y ejecutivo es a ciencia cierta, el factor dinámico, base del desenvolvimiento y progreso de toda Institución de su eficiencia y eficacia; el elemento humano, es el que toma las decisiones a cualquier nivel y es indudablemente capaz e idóneo de llevar a efecto los cambios que necesita la Administración Pública.

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública y a la Ley del Sector Paraestatal han sido producto del desarrollo histórico de nuestro país; estas han nacido por decreto, pero se adecuado funcionamiento no está garantizado por ello; lo que plantea la necesidad urgente de una participación sobre la base de un conocimiento conciente, de los sectores involucrados en este proceso.

Las reformas a las leyes deben concebirse de manera que sea sistemática y coordinada para que verdaderamente implique una evaluación de estructuras, sistemas, procedimientos administrativos y sobre todo de mentalidades, en todas las áreas y niveles del gobierno con el fin de conferir a la Administración Pública la eficiencia y el dinamismo que esta requiere para la satisfacción óptima de sus tareas.

Los cambios realizados a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley del Sector Paraestatal

no han sido adecuadamente definidos y difundidos ya que a medida que desciende el nivel jerárquico disminuye el conocimiento de las reformas. (aunado al centralismo de información y a la falta de comunicación de las autoridades a los subordinados).

Todo el esfuerzo de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública y, a la Ley del Sector Paraestatal esta siendo entendido con el propósito de modificar estructuras y procedimientos, olvidandose las modificaciones a las actitudes negativas del elemento humano mediante una adecuada atención a la problemática de las relaciones humanas así como la Política de Relaciones Públicas para aproximar la Administración Pública a la sociedad.

Las reformas deben trascender a los niveles inferiores en especial al nivel operativo de quien en última instancia depende el éxito de las Reformas Administrativas.

Los servidores Públicos son el factor fundamental para la aplicación de las Reformas Administrativas por lo que es de vital importancia su activa participación así como la aportación de sus puntos de vista y experiencias para coadyuvar al mejor desarrollo de las mismas y en especial sus actitudes y aptitudes.

La falta de la Ley Orgánica de la Administración Pública y de la Ley del Sector Paraestatal así como la ausencia de coordinación efectiva entre ellas ha originado que al

gunas Secretarías y Departamentos de Estado esten realizando funciones que orgánicamente no les corresponden, derivándose una duplicación de funciones "cuellos de botella", círculos viciosos evasión de la responsabilidad funcional y posibles fricciones entre las diferentes autoridades.

La coordinación congruente y eficaz de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley del Sector Paraestatal podrá ser mejorada mediante la eliminación de las siguientes deficiencias observadas durante el curso de esta investigación.

-Duplicidad innecesaria en la satisfacción de una misma función.

-Falta de una ratificación de objetivos, metas, atribuciones, funciones a los mecanismos de aplicación continua de las Reformas Legales.

-Ausencia de una supervisión, seguimiento y evaluación a los mecanismos de las Reformas Legales.

-Ausencia de participación de los niveles operativos en la Planeación de las Reformas integrales Administrativas.

La evaluación de la Administración Pública es fruto de una labor permanente, que se ha realizado a través de un -

análisis de las estructuras, procedimiento y sistema administrativo.

Sin embargo la trascendencia de las reformas a las leyes dada su heterogeneidad de su comunicación y a la falta de coordinación entre los mecanismos de mejoramiento para implantarlos no ha sido comprendido en toda su magnitud por los trabajadores del Sector Público, en particular en el Sector Central, como también en las Entidades Federativas (Estados y Municipios).

Es urgente que antes de seguir generalizando la implantación de Reformas Permanentes a las leyes, se lleve a cabo una evaluación de los resultados obtenidos que permiten --realizar los ajustes necesarios y que contribuyen a preparar el ánimo y la mentalidad de los servicios públicos y de la Sociedad Civil para recibir las mejores propuestas.

Los responsables de las reformas a las leyes deben contar con instrumentos de retroalimentación que permitan detectar oportunamente los obstáculos que dificulten el adecuado cumplimiento de las mismas.

Las reformas a las leyes implican una evaluación de estructuras, sistemas y procedimientos administrativos en todas sus áreas y niveles con el fin de conferir a la Administración Pública la eficiencia y el dinamismo que requieren para la satisfacción óptima de sus tareas. El Sector Público brinda al Licenciado en Administración Pública un campo de desarrollo -

muy amplio, dentro del cual puede y debe contribuir con aportaciones sustanciales a los trabajos de mejoramiento administrativo para el logro de una Administración Pública eficiente, ágil y moderna que se adapta a las necesidades y realidades actuales en forma tal, que permita acelerar el proceso de desarrollo del país y la solución no sólo de los problemas técnicos sino también de los problemas humanos, implícitos en la introducción de cambios, de ahí que las próximas generaciones de estudios de la Administración Pública debenenfatizar en el estudio de la Administración en crisis.

Es indispensable que el licenciado en Administración Pública conciente de la gran responsabilidad que representan los documentos normativos, se prepare actualizándose, en materias del Derecho Público, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo a fin de que conozca las reformas a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley del Sector Paraestatal en el cual se constituye como un elemento fundamental para las acciones de decisión de cambio.

La participación de personal preparado es básico para satisfacer los requisitos de un proceso racionalizador-altamente técnico que demanda una profesionalización en los diferentes campos específicos, el éxito de toda reforma no es responsabilidad de un solo grupo profesional, llámese éste Administradores Públicos, Economistas, Ingenieros etc. -- sino a todos ellos actuando con un "criterio" de equipo in--

terdisciplinario e interprofesional en el cual también han de participar todos los funcionarios y empleados públicos, indistintamente de su formación experiencias o cargo en el ámbito Federal Estatal y Municipal en donde se desarrolle laboralmente.

Quiero concluir mi trabajo exhortando a las futuras generaciones que emanen de nuestra Facultad de Ciencias Políticas y Sociales que los resultados plausibles, así como los problemas y deficiencias enumeradas, en esta investigación, - fácilmente explicables por la magnitud de la tarea emprendida, la trascendencia, de su resolución y lo apasionante de la Administración Pública Mexicana, constituyen un reto al que los Licenciados en Administración Pública debemos responder aumentando nuestra creatividad y participación en el esfuerzo que toda Reforma Administrativa integral implica.

Los estudiosos de la Administración Pública debemos aumentar nuestra participación en todo proceso de Reforma a las leyes que regula las acciones del gobierno.

Estamos preparados para ello, sabemos que resolverlos problemas técnicos administrativos, sobre todo los de personal que esta implica. Los resultados hablarán por nosotros, de ahí también la importancia de que no debemos de olvidar -- los documentos normativos que legitiman la actuación de la Ad

ministración Pública Federal en sus diferentes ámbitos, y co
laborar bajo una visión multidisciplinaria para que conjunta
mente se aborden los problemas que afectan a la Administra--
ción Pública Federal Estatal y Municipal buscando así conjun
tamente alternativas de solución a fin de proveer a las auto
ridades, propuestas idóneas para la toma de decisiones.

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

- 1) Presidencia de la República. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. 1971 - 1976.
- 2) Barcia Roque. Diccionario de Sinónimos. Ed. Oasis.
- 3) Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Ed. Porrúa, S.A. México 1980.
- 4) Carrillo Castro Alejandro. Intervención de la Reunión - del Presidente de la República con los Gobernadores. 4 de Febrero 1978.
- 5) Carrillo Castro Alejandro. Como Reformar la Administración Pública. Año 1978. Presidencia de la República.
- 6) Cabrera Luis y Portes Gil Emilio. Prólogo de Alfonso No riega. La Misión Constitucional del Procurador General- de la República. México Ed. Botas 2a Edición 1963.
- 7) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. México Ed. Porrúa S. A. 3a Edición 1944.
- 8) Gallastegui Armella Juan Manuel. Análisis Crítico de la Administración Pública Paraestatal en México. México - Ed. del Autor 1977.
- 9) Kelsen Hans. Teoría General del Estado. México Ed. Na- cional 1985.
- 10) Mendieta y Núñez Lucio. La Administración Pública en Mé- xico. México Imprenta Universitaria, 1942.

- 11) Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México Ed. Porrúa S. A. 4a. Edición 1976.
- 12) Pichardo Pagasa Ignacio. Introducción a la Administración Pública Mexicana. Tomos I y II México Ed. -- CONACYT - INAP 1985.
- 13) Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid Ed. España- Calpe 19 -- Edición 1970.
- 14) Ruiz Massieu, José Francisco y Lozano Wilfrido. Nueva Administración Pública Federal. México Ed. Tecnicos, S.A. 1977.
- 15) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I y II México, Ed. Porrúa S.A. 6a. Edición 1974.
- 16) Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México -- 1808-1975. México, Ed. Porrúa S.A. 6a. Edición 1976.
- 17) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Ed. Porrúa S.A. 14a. Edición 1976.
- 18) Trueba Urbina Alberto. La Primera Constitución Política Social del Mundo. México, Ed. Porrúa S.A. 1971.
- 19) Villarreal Rene y Norma. La Empresa Pública. México, Ed. Técnicos, S.A. 1977

L E Y E S D E C R E T O S Y A C U E R D O S

- 20) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de
la UNAM. Rectoría México 1985.
- 21) Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Talleres
Gráficos de la Nación 1986.
- 22) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ed. Porrúa México 1985.
- 23) Ley Orgánica de la Administración Federal. Talleres --
Gráficos de la Nación, 1984.
- 24) Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de 1958.
Talleres Gráficos de la Nación.
- 25) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Ta
lleres Gráficos de la Nación 1986.
- 26) Ley Orgánica del Procurador General de la República. -
Talleres Gráficos de la Nación 1985.
- 27) Acuerdo de Fecha 14 de Mayo de 1986 publicado en el --
Diario Oficial del mismo mes y año.
- 28) Acuerdo de Fecha 10 de Agosto de 1987 publicado en el
Diario Oficial del mismo mes y año.

RE VI ST AS M A N A L E S Y G L O S A R I O S

- 29) Revista Mexicana de Administración Pública No. 39 -
INAP. México.
- 30) Manual General de Organización de la Secretaría de
Relaciones Exteriores. Tomo I.
- 31) Glosario de Términos Administrativos. Ed. Eduven.