

67B  
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

**ALFONSO RUIZ QUINTANA**

MEXICO, 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

CAPITULO I	Pag. 3
REFERENCIAS HISTORICAS	4
I. Constitución de 1814	6
II. Constitución de 1824	7
III. Constitución de 1836	9
IV. Constitución de 1836	13
V. Constitución de 1857	16
VI. Constitución de 1917	18
VII. Evolución Histórica de la Administración Pública Centralizada (Dependencias).	21
CAPITULO II	30
I. EL ESTADO	34
1. Orígenes del Estado.	34
A. Teoría del Origen Familiar del Estado.	34
B. Teoría del Origen Violento del Estado.	34
C. Teoría del Origen Convencional del Estado.	35
D. Teoría de la Constitución Espontánea y Necesaria del Estado.	35
2. Teoría sobre la Naturaleza del Estado.	36
A. Las Teorías Organicistas.	37
B. Las Teorías Jurídicas.	37

II. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.	Pag. 38
A. El Territorio del Estado.	38
B. La Población del Estado.	39
C. El Poder del Estado.	40
D. La Soberanía.	40
E. Orden Jurídico Fundamental	41
F. Gobierno.	42
III. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO	42
1. Clasificación de las Formas de Gobierno	44
A. Platón	45
B. Aristóteles.	45
C. Santo Tomás de Aquino.	46
D. Locke	46
E. Juan Jacobo Rousseau	47
2. Forma de Estado y de Gobierno del Estado Mexicano.	47
A. Los Poderes de la Unión.	47
B. Poder Judicial.	49
- Integración del Poder Judicial.	49
C. Poder Legislativo.	49
El Congreso de la Unión.	50
Facultades Legislativas del Congreso de la Unión.	50

Facultades Político Administrativas del Congreso de la Unión.	Pag. 51
Integración de las Cámaras de Dipu tados y de Senadores.	51
D. Poder Ejecutivo	52
1. Sistemas Parlamentario y Presidencial.	52
Sistema Parlamentario.	52
Sistema Presidencial.	54
2. Unipersonalidad del Ejecutivo.	55
A. Facultades Constitucionales del Presi dente.	56
Facultades Legislativas.	56
Facultades Administrativas.	57
IV. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVAS.	59
1. Centralización.	60
2. Desconcentración.	63
3. Descentralización.	65
4. Empresas de Participación Estatal.	66
 CAPITULO III	 71
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	
I. ANTECEDENTES DE LA L.O.A.P.F.	74
A. Reglamento Provisional Gubernativo del Imperio (1821)	74

B. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958)	Pag. 76
C. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1977)	79
II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA L.O.A.P.F.	81
III. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.	82
IV. SECTORIZACION ADMINISTRATIVA.	85
A. Principales Características de la E <u>s</u> trutura de la Administración Pública.	85
B. Necesidades de la Sectorización.	87
C. Definición de Sectorización.	88
1. Definición Legal.	89
2. Definición Doctrinal.	90
D. Problemática de la Sectorización.	93
E. Objetivos Básicos de la Sectorización.	93
F. Criterios de Sectorización.	94
G. Categorías Sectoriales.	95
1. Globalizadoras.	96
a. Funciones Específicas de las Globalizadoras.	97
2. Coordinadoras de Sector.	97
3. Entidades Sectorizadas.	98
a. Redimensionamiento del Sector Pa <u>ra</u> estatal.	98

V.	ESTRUCTURA DE LA L.O.A.P.F.	Pag.	100
	A. Opinión Personal.		119
CAPITULO IV			123
LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES			
	INTRODUCCION.		125
I.	ANTECEDENTES DE LA "LEY"		126
	1. Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947).		126
	2. Nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1966)		132
	3. Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1971)		133
	4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986)		136
II.	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA "LEY"		137
	A. Ley Orgánica y Ley Reglamentaria.		138
	1. Diferencias Formales y Materiales.		138
	2. Opinión Personal.		139

B. Análisis Constitucional	Pag. 139
III. SECTOR PARAESTATAL.	141
IV. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES (ESTRUCTURA).	152
A. Opinión Personal.	161
CONCLUSIONES.	164

## INTRODUCCION

La Administración Pública como actividad, es conocida por la mayoría de los ciudadanos. Sin embargo, muchas veces se le identifica sólo con el Poder Ejecutivo, concretamente con el Presidente de la República, esta afirmación es parcialmente cierta. La Administración Pública, si bien es cierto, se estructura y organiza bajo el mando del Jefe del Ejecutivo, pero su actividad es tan amplia, que en ocasiones no meditamos su dimensión y trascendencia, la circunscribimos simplemente al área de las Secretarías de Estado.

La Administración Pública va más allá de las Secretarías de Estado; se integra con un gran número de dependencias, entidades, leyes, decretos, reglamentos, etc.

La actividad de la Administración Pública Federal en México es de tal magnitud e importancia, que difícilmente podríamos encontrar en nuestro actuar cotidiano, una actividad que no se relacione con la Administración Pública Federal. Podríamos afirmar, metafóricamente, que el movimiento de una hoja de árbol, tiene injerencia con la Administración Pública. De hecho la Administración Pública, nos incumbe a todos y de alguna manera se convierte en un manto que nos cubre y nos permite convivir organizadamente.

En la presente tesis, pretendemos realizar un estudio de la Administración Pública Federal, enfocado a sus dos principales vertientes: La Administración Pública Centralizada (dependencias) y La Administración Pública Paraestatal (entidades). El estudio lo enfocaremos a las normas reglamentarias que las organizan, - ésto es, a LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (ADMINISTRACION CENTRALIZADA) y a LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES (ADMINISTRACION PARAESTATAL) teniendo especial énfasis

en señalar, de igual forma, los errores y los aciertos de dichos ordenamientos; para tal efecto tendremos consideración y ponderación prístina en la historia del Derecho Mexicano en aras de encontrar así, el significado y trascendencia de las instituciones que hoy día conocemos y que son indispensables en nuestro ámbito social, político, económico y cultural.

C A P I T U L O I

REFERENCIAS HISTORICAS.

Todo el mundo puede hacer Historia.  
Sólo un gran hombre puede escribirla.

WILDE.

## C A P I T U L O I

### REFERENCIAS HISTORICAS

- I. Constitución de 1814
- II. Constitución de 1824
- III. Constitución de 1836
- IV. Constitución de 1843
- V. Constitución de 1857
- VI. Constitución de 1917
- VII. Evolución Histórica de la Administración  
Pública Centralizada (Dependencias).

## CAPITULO I

### REFERENCIAS HISTORICAS.

En el presente capítulo, pretendemos dar una visión panorámica de la Administración Pública en México, partiendo de sus ordenamientos fundamentales: las Constituciones.

Consideramos pertinente hacer la aclaración de que en este capítulo sólo nos referiremos a las Constituciones, analizando los preceptos que inciden en la Administración Pública, dejando para estudio posterior los antecedentes tanto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. La razón es de índole dinámica; pues en este - primer capítulo sólo haremos referencia a los fundamentos Constitucionales que dan lugar a las Leyes Orgánicas y Reglamentarias que inciden tanto en la Administración Pública Centralizada como en la Paraestatal.

Antes de entrar en materia, señalaremos un concepto de Constitución, idea central de este capítulo:

La Constitución - señala el Doctor Ignacio Burgoa - es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que establece su forma y la de su gobierno; crea y estructura sus órganos primarios, proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales y regula sustantivamente y controla adjetivamente el Poder Público del Estado en beneficio de los gobernados. (1)

## I. Constitución Federal de 1814.

El nombre oficial de este importantísimo ordenamiento fundamental es: "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". También se le conoce como la Constitución de Apatzingán.

Fue expedida por el Congreso de Chilpancingo el 22 de octubre de 1814. Sus autores fueron los diputados: Lic. Andrés Quintana Roo, quien era Vicepresidente, Lic. Ignacio Rayón, Lic. José Manuel Herrera, Lic. Carlos María Bustamante, Dr. José Sixto Verduzco, Sr. José María Licéaga, Lic. Cornelio Ortíz de Zárate, quien fungió como Secretario. (2)

Los antecedentes inmediatos de esta primera Constitución Mexicana son dos: los Elementos Constitucionales de Rayón y los Sentimientos de la Nación de Morelos. Ambos documentos, de gran importancia para el Derecho Mexicano.

Dichos documentos reflejaron las inquietudes de la época, a saber:

- La prohibición de la esclavitud.
- La Independencia Nacional.
- Supresión de desigualdades por el linaje o distinción de castas.

El Decreto de Apatzingán, fue una verdadera Constitución potencial, aun que no vigente; pretendió estructurar política y jurídicamente a nuestro país, considerándolo libre y soberano ante cualquier potencia extranjera.

Es en esta Constitución de 1814 donde por primera vez, en la historia jurídica y política de México, se habla de un gobierno propio, para una nación que luchaba por ser independiente.

Por lo que respecta a la Administración Pública, la Constitución de Apatzingán la preveía en el capítulo X "Del Supremo Gobierno". En el artículo 134 nos señalaba la existencia de tres Secretarios (Administración Pública Centrali-

zada) y reconoce la sustitución de los mismos, sin señalar mecanismos para dichos cambios. A continuación se transcribe dicho artículo:

"Art. 134.- Habrá tres Secretarías, uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamará especialmente de Gobierno. Se mudarán cada cuatro años". (3)

Sólo de dos Secretarías se encontraban señaladas las atribuciones, a saber:

- Hacienda: Arts. 172, 175 a 180.

- Guerra: Art. 171.

De la Secretaría de Gobierno, sólo se mencionaba su existencia en el referido Art. 134, para no volverse a mencionar más.

El análisis de esta incipiente Administración Pública Centralizada, debemos hacerlo a la luz de la historia, tomando en consideración los aspectos siguientes:

A. La situación político-económica y social de la aún, balbuceante na  
ción.

B. La persecución a que fue sometido dicho Poder Constituyente, presión que obligó varias veces a cambiar su lugar de trabajo.

Sin embargo, el esfuerzo constituyente logró integrar así, una Administración Pública que pese a nunca estar vigente, sentó las bases administrativas en México.

## II. Constitución Federal de 1824.

Este es el ordenamiento jurídico primario y fundamental de México, pues señala la creación del Estado Mexicano. Esta Constitución es, por ende, la fuen

te creativa del Estado Mexicano. El ser estatal de México - señala el Dr. Ignacio Burgoa - arranca de la Constitución de 1824, aunque su modo de ser haya experimentado muchas variaciones en el transcurso de nuestra vida histórica. Esta sola circunstancia es suficiente para aquilatar la enorme trascendencia de la referida Constitución; trascendencia que ninguno de sus detractores de ayer y hoy puede desconocer. (4)

No puede negarse que la Constitución de 1824 ha sido y es aún blanco de duros ataques, mismos que no han menguado a pesar de más de siglo y medio que se promulgó. Al respecto el Dr. Burgoa advierte: "A nadie escapa la impugnación que se le dirige en el sentido de que fue una copia de la Carta Fundamental Norteamericana de 1787. En repetidas ocasiones hemos sostenido que esta apreciación no es valedera, ya que no es verdad que nuestros constituyentes de 1823-24 hayan imitado servil y extralógicamente el citado documento Constitucional de los Estados Unidos de América, aunque se hubiesen inspirado en él y hayan tomado de su contexto los principios jurídicos y políticos que lo informan".

En cuanto al tema central de esta tesis, la Administración Pública, esta Constitución crea un precedente con respecto a la expedición de una ley que determinará el número de Secretarios de Despacho (Art. 117). Asimismo, establece la creación de un Reglamento de Distribución y Giro de los Negocios a cargo de cada Secretario de Despacho; reglamento que entregaría el Gobierno al Congreso para su aprobación; revistiendo así, el carácter de ley.

Señalamos que la expedición de una ley que designara el número de Secretarios, así como el Reglamento de Distribución y Giro de los Negocios a cargo de cada Secretario (atribuciones) es todo un precedente, ya que de esta manera la Constitución no se individualiza al grado de reglamentar particu

laridades, so pena de perder así, su carácter de Carta Magna.

Igualmente plausible es lo perceptuado por el Art. 118 que a la letra se ñala: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir fir mados por el Secretario de Despacho del Ramo a que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos". (5)

De esta manera se establece el refrendo ministerial, como una garantía al gobernado ya que sin la firma del Secretario de Despacho (lo cual implica su conocimiento y consentimiento) los actos, decretos, circulares, etc., no serán obedecidos. Y además, existía una responsabilidad de los Secretarios, ya - que los actos del Presidente que autorizaran con su firma los hacfa contraer responsabilidad en caso de violaciones a la Constitución, Acta Constitutiva, Le yes Generales y Constituciones particulares de los Estados (Art. 119).

El Art. 120 establecía la comparecencia de los Secretarios de Despacho tanto a la Cámara de Senadores como a la Cámara de Diputados, una vez que ambas iniciaran sus sesiones anuales, informando así, al Poder Legislativo del Estado que guardaba la administración de su Ramo.

Como ya señalamos, la Constitución de 1824 ubicaba de manera acertada a los Secretarios de Despacho como colaboradores del Presidente de la República, brindando a éste la facultad de designar, crear o disminuir Secretarios así como delimitar sus atribuciones y facultades.

### III. Constitución de 1836.

También conocida como las "Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana".

¿Federalismos o Centralismo?

La respuesta estaba en manos del Congreso Constituyente, para tal efecto el mismo Congreso nombró una comisión integrada por las siguientes personas: Miguel Valentín, José Ignacio de Anzoreta, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Sánchez de Tagle, a quien el Maestro Tena Ramírez le atribuye una intervención relevante. (6)

La Comisión presentó un proyecto de Bases Constitucionales, el cual fue discutido y al fin aprobado el 2 de octubre de 1835; el proyecto se convirtió en la ley constitutiva del día 23 del mismo mes, que con el nombre de Bases para una Nueva Constitución, dio fin al Sistema Federal.

Entre los disturbios domésticos - advierte el Maestro Tena Ramírez - y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva Carta Magna se dividió en siete estatutos, razón por la cual la Constitución Centralista de 1836, se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

La primera ley fue promulgada en diciembre 15 de 1835, después de - agrias discusiones en las que prevaleció el principio de la libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo, minimizándolo.

Las seis leyes restantes se publicaron de una sola vez; la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1835, fue aprobada hasta abril del año siguiente. En ella se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, cuyas principales funciones eran:

- Decidir sobre la nulidad de leyes o decretos anticonstitucionales, a petición del Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o cuando menos diez y ocho miembros del Poder Legislativo.
- Decidir sobre la nulidad de actos anticonstitucionales del Poder Ejecutivo, a petición del Poder Legislativo o de la Suprema Corte.
- Decidir sobre la nulidad de actos de la Suprema Corte, "nacidos en

usurpación", a petición de por lo menos uno de los otros Poderes. Así, en forma muy imperfecta se cumplía con una fracción de la enorme tarea que el Juicio de Amparo asumiría.

El Dr. Floris Margadant señala que este Supremo Poder Conservador tuvo un claro antecedente en la Constitución Francesa de 1799 y que fue obra de J. M. Sieyès. (7)

Este Supremo Poder Conservador se aprobó por mayoría de un sólo voto, contra la influencia de Santa Anna, quien apoyaba la idea de una Constitución Centralista, pero que no deseaba tener sobre él un poder regulador de sus actos.

Con respecto a la Administración Pública, el título Cuarto, Sección Quinta "del Ministerio" aporta elementos que consideramos importantes; en primera instancia se sustituye el término Secretario de Despacho por el de Ministro, - asimismo (Art. 102) se establece que para ser Ministro se requieren las mismas cualidades que para ser Senador de la República; dentro de los cuales destacan:

- Ser mexicano.
- Tener 35 años cumplidos.
- Un capital físico o moral (SIC) que le produzca a lo menos dos mil quinientos pesos anuales (Art. 35).

Como podemos ver, por primera vez se establecen requisitos para poder ser Ministro (Secretario), señalándose así una limitación al Ejecutivo, ya que - éste sólo podría nombrar Ministros a aquellos que reunieran dichas características.

El hecho de exigir nacionalidad mexicana para ser Ministro persiste hasta nuestros días. Sin embargo, "la renta" de ser requerida hoy día, resultaría ilógica.

Por lo que respecta a la comparecencia de dichos Ministros, ante el Congreso, se establece también la presentación forzosa de un informe por escrito que contenga "el Estado en que se encuentren los diversos ramos de la Administración Pública, respectivos a su Ministerio". (Art. 103 inciso 3). De igual forma se estatuye, de manera específica y particular, las fechas de comparecencia de los Ministros y que eran las siguientes:

- A. El Ministro de Hacienda, dentro de los ocho primeros días del mes de julio.
- B. Los demás Ministros, los primeros ocho días del mes de enero de cada año.

Consideramos falto de técnica lo que establecía el Art. 101, el cual señalaba que debían ser cinco los Ministros, cayendo así la Constitución en el hecho de particularizar, dejando a un lado su labor de establecer principios fundamentales.

Los Ministros que establecía el citado artículo eran los siguientes:

1. Ministro de Gobierno, Justicia y Negocios Eclesiásticos.
2. Ministro de Instrucción Pública, Policía e Industria.
3. Ministro de Hacienda (a quien el Art. 103, fracción III le atribuía funciones presupuestales).
4. Ministro de Guerra y Marina.
5. Ministro de Relaciones Exteriores.

El Art. 104 señalaba: "Cada Ministro será responsable del cumplimiento de las leyes y decretos, que deban tenerlo por su Ministerio y de todos los actos que autorice con su firma. Esta responsabilidad, así en los delitos oficiales, como en los comunes, no podrá hacerse efectiva sin la previa declaración del Gran Jurado".

De esta forma se establecía la responsabilidad de los Ministros, pero no como la encontramos hoy día, que es sólo con el Presidente de la República. Aquella responsabilidad era más amplia y ante el Gran Jurado. Abarcaba también a los delitos oficiales, tema de gran actualidad.

#### IV. Constitución de 1843.

Denominada "Las Bases Orgánicas de la República Mexicana".

El 23 de diciembre de 1842 el Presidente de la República Nicolás Bravo nombró a los ochenta notables que integrando la Junta Nacional Legislativa, debían elaborar las Bases Constitucionales. Fue designado Presidente de esa Junta, el General Gabriel Valencia y con él formaron parte de la Comisión de Constitución, Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña, Simón de la Garza y el Arzobispo de México, de nombre Manuel. (8)

Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, se acordó por mayoría y de conformidad con la opinión del Ministerio, de que no se reduciría a formular simples Bases Constitucionales, sino que expidiera una nueva Constitución. Dignos de mencionarse son los pasajes que relata el Maestro Tena Ramírez con respecto a dicho Congreso Constituyente: "Con la apertura de sus sesiones en enero de 43, el Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su oposición al Presidente Santa Anna; en los finales de ese año, el Presidente Interino Canalizo, disolvió al Congreso, pero cuatro días después el General Herrera, como Presidente del Consejo, desconoció a Canalizo, asumió el Poder Ejecutivo y reinstaló al Congreso. El primer acto de las Cámaras consistió en destituir a Santa Anna, quien se dirigía a Jalisco para sofocar el pronunciamiento de Paredes, adherido a un Plan de Guadalajara que pedía, entre otras cosas, reformas

Constitucionales". ( 9 )

El 8 de abril de 1843 el proyecto de Constitución empezó a ser discutido, siendo aprobado, casi siempre, por unanimidad sus artículos. Solamente tres de ellos fueron aceptados por escaso margen; el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, el que le concedía el derecho de veto y el relativo a la manera de reformar la Constitución.

Estas Bases de Organización Política de la República Mexicana, fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas dos días después.

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con virtual vigencia uno de los períodos más turbulentos de México.

El problema de México no era sólo problema de definición política - advierte el tratadista Flores Caballero -, sino que en ella se reflejaban problemas económicos, sociales y estructurales que afectaban a los grupos poderosos del centro y de la provincia. Por ello, aún con el nuevo orden Constitucional, el país tuvo que enfrentarse a problemas insolutos en el período anterior, y que eran la consecuencia de la cruenta lucha de facciones. (10)

México vivió una inestabilidad que duró aproximadamente tres décadas, pues además de los cambios registrados en el período 1824-1835, debemos - agregar que de febrero de 1836 a junio de 1848, la etapa centralista tuvo:

- 26 cambios de Presidente de la República.
- 75 ministros de Relaciones.
- 90 titulares de Justicia.
- 57 ministros de Guerra.
- 79 ministros de Hacienda. (11)

Para dar una idea más clara, señalaremos: que los Presidentes duraban, en

promedio, seis meses; los Ministros de Relaciones, poco más de dos meses; los Ministros de Justicia, mes y medio; los Ministros de Guerra, cuatro meses y - los de Hacienda, dos meses.

Las Bases Orgánicas preveían a la Administración Pública con base en Ministerios. El Art. 93 de dichas bases, señalaba lo siguiente: "El despacho de todos los negocios del gobierno estará a cargo de cuatro Ministros, que se denominarán, de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda y de Guerra y Marina".

De igual forma el Art. 94 señalaba los requisitos para ser Ministros:

- Ser mexicano.
- Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.

Al igual que nuestra Carta Magna de 1836, se señalaban las fechas de comparecencia de los Ministros ante las Cámaras, presentando informes por escrito.

El Ministro de Hacienda se presentaría el 8 de julio de cada año, presentando la cuenta pública "del año último" (Art. 95).

Por lo que concierne a los demás ministros, se preveía su comparecencia antes del 15 de enero de cada año.

El Art. 96 establecía que los Ministros sólo podían autorizar actos que correspondan a su Ramo, señalando así, que las atribuciones de cada Ministerio no podían traslaparse con las de otro, y menos aún, reunirse en un sólo Ministro, las facultades de actuar en dos o más Ramos.

Nota importante merece lo que señalaba el Art. 97: "Todas las autoridades de la República, sin excepción alguna, presentarán cumplida obediencia a las órdenes que les dirijan los Secretarios de Despacho (Ministros), siendo li

bradas en la forma prescrita por estas Bases".

Consideramos un exceso dicho precepto, ya que sometía de hecho, a los demás Poderes (Legislativo y Judicial) al Ejecutivo; lo que es más, a los colaboradores del Ejecutivo, no al Presidente. Señalamos que es un exceso, puesto que los Ministros o Secretarios de Despacho son colaboradores del Ejecutivo, encargados de la Administración Pública, no del Gobierno de la República; lo que es más, confundía o no distinguía entre el término Ministro y Secretario.

Estas Bases de Organización tenían como objeto la cohesión del país. Es por ello que no podemos ser severos críticos con ellas, pues su valor no era su visión de la Administración Pública, sino su intento de unificar al país bajo una ley fundamental.

## V. Constitución de 1857.

La convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por el Presidente Juan Alvarez, el 16 de octubre de 1855, ( 12 ) de conformidad con el Plan de Ayutla, ratificado en este punto por el Plan de Acapulco. Los puntos más importantes de dicha convocatoria (similar a la de 1841) eran:

- El Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo, el 14 de febrero de 1856.
- Dispondría de un año para su cometido Constituyente.
- No podría ocuparse sino en la Constitución y sus Leyes Orgánicas.
- Debería también, revisar los actos de la Administración de Santa Anna y de la interina emanada de la Revolución de Ayutla.

La Constitución de 1857 fue la bandera política del Partido Liberal en las Guerras de Reforma; implanta el liberalismo e individualismo puros como

regímenes de relaciones entre el Estado y el individuo. Podríamos afirmar que esta Constitución fue el reflejo auténtico de las doctrinas que imperaban en la época de su promulgación; principalmente en Francia, para las que el individuo y sus derechos eran el primordial si no el único, objeto de las instituciones sociales, que siempre debían respetarlos como elementos superiores incluso al Estado.

Al respecto, el Dr. Ignacio Burgoa dice: "Esta Constitución no sólo se autodefine como individualista, sino que implanta el liberalismo como régimen de relaciones entre el Estado y los gobernados". (13)

Para el Maestro Floris Margadant, un aspecto criticable de esta Constitución, fue que como reacción al Santaanismo, puso al Ejecutivo en inferioridad, e incluso bajo el control del Congreso, lo que ocasionó que fuertes Presidentes como Benito Juárez y Porfirio Díaz, enfrentándose con enormes tensiones o vislumbrando grandes posibilidades, no pudieron acatarla totalmente. (14)

Coincidimos con el Maestro Margadant, ya que la Constitución de 1857, obra de grandes juristas - los más brillantes de la época - nunca tuvo plena eficacia; la élite en el poder la consideraba un documento demasiado noble como para mezclarlo en la vil política cotidiana, así que decidió no acatarlo.

En su Art. 86, la Constitución del 57 establecía a la Administración Pública Central, con una técnica inusual en nuestras anteriores Constituciones; - el precepto señalaba: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría". Señalamos que la técnica jurídica adoptada por esta Constitución no tiene precedente alguno, ya que señala claramente que se-

rán los Secretarios los encargados de la Administración Pública de la Federación; anteriormente, nuestras Cartas Magnas señalaban que los Secretarios o Ministros auxiliarían al Presidente en su gobierno, término que consideramos demasiado amplio.

De igual forma el Art. 87 señalaba requisitos para poder ser nombrado Secretario del Despacho y que eran:

- Ser mexicano por nacimiento.
- Estar en ejercicio de sus derechos.
- Tener 25 años cumplidos.

De igual forma que las anteriores Constituciones, señalaba la comparecencia de los Secretarios del Despacho ante el Congreso, una vez que éste iniciara su primer período de sesiones anuales (Art. 89).

Con respecto a la responsabilidad de los actos de los Secretarios del Despacho, la Constitución no señalaba nada, se limitaba a establecer el refrendo Ministerial, sin el cual quedan sin efecto los reglamentos, decretos y órdenes que incumben a su Ramo.

## VI. Constitución de 1917.

Convocado por el decreto del Presidente Venustiano Carranza, del mes de septiembre de 1916 el Congreso Constituyente tenía las siguientes atribuciones:

- Ocuparse solamente del proyecto de Constitución.
- Desempeñar su cometido en un tiempo no mayor de dos meses.
- Una vez concluidos sus trabajos se disolvería.

Instalado en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916, para que el 30 de noviembre

de ese año se eligiera su Mesa Directiva; el 6 de diciembre se designó a la Co misión de Constitución, integrada por Enrique Colunga, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. (15)

El 23 de diciembre a dicha Comisión - por exceso de trabajo - se unió otra, con los mismos propósitos, integrada por Paulino Machorro Narváez, Hilarío Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González.

El proyecto de Constitución del Presidente Venustiano Carranza, fue aceptado, modificado y adicionado. Al respecto, el Maestro Tena Ramírez puntualiza: "El proyecto del Primer Jefe fue aceptado casi en su totalidad de las innovaciones que respecto a la Constitución de 57 proponía en punto a organización política. Las ideas que al respecto había sustentado en sus obras Don Emilio O. Rabasa tuvieron particular influjo en el proyecto y en la asamblea". (16)

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 10 de mayo del mismo año.

Para el Dr. Burgoa el régimen jurídico, que implanta la Constitución de 1917, establece con notoriedad el intervencionismo de Estado. (17)

Consideramos que el distinguido Maestro Burgoa tiene razón en parte; ya que es innegable el sentido intervencionista del Estado en nuestra Constitución vigente, sin embargo, este sistema de intervención estatal no alcanza grados su perlativos, y se alterna con otros sistemas o principios: liberal-individualista (las garantías individuales) y el nacionalista (Art. 3o. Constitucional); corrientes que, si bien parecen contradictorias para encontrarse en un sólo Documen to Fundamental, éstos son producto de la realidad mexicana, integrada por dis tintos sectores disímboles, pero con una unidad a toda prueba: la Nacionalidad Mexicana.

El sentido que esta Constitución imprime a la Administración Pública,

será objeto de detallados estudios en los capítulos III y IV de esta tesis. Sin embargo, brevemente señalaremos sus características.

El Art. 90 señala la existencia de la Administración Pública Federal, dividiéndola en Centralizada (Cap. III de esta tesis) y la Paraestatal (Cap. IV de esta tesis). En el mismo sentido el citado artículo señala la existencia de una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual define atribuciones, facultades y tareas de las Secretarías y Departamentos Administrativos, asimismo, se señalan las Bases Generales para la creación e intervención del Estado en el Sector Paraestatal, dando pie a la creación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El Art. 91 señala los requisitos para ser Secretario del Despacho y que son:

- Ser mexicano por nacimiento.
- Estar en ejercicio de sus derechos.
- Tener 30 años cumplidos.

Debido a que este artículo únicamente señala a los Secretarios de Despacho, suponemos que los Jefes de Departamento Administrativos requieren las mismas cualidades que los primeros para ser nombrados.

El Art. 92 señala al refrendo ministerial, el cual se mantiene hoy día, con algunas reformas y adiciones inmersas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El siguiente Artículo, el 93, señala la obligación por parte de los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento Administrativo, de dar cuenta al Congreso - al abrir éste sus sesiones -, informando del estado que guarden - sus respectivos Ramos, pero señala que dicha comparecencia podrá no ser la única, hecho sin precedente en nuestra historia. A continuación transcribimos

el párrafo segundo del Art. 93:

... "cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de Departamento Administrativos para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos Ramos o Actividades" ...

Por lo que toca a la Administración Pública Paraestatal, el Art. 93 señala la necesaria comparecencia de los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados o de las empresas de Participación Estatal mayoritaria al Congreso cuando se discuta una ley o asunto que se relacione con su Entidad o Dependencia.

Se perceptúa, también, la integración de comisiones, compuestas por miembros del Congreso, para investigar el funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Federal.

## VII. Evolución Histórica de la Administración Pública Centralizada (Dependencias).

A manera de resumen de este primer Capítulo y tratando de aportar una visión panorámica de la evolución del Sector Central de la Administración Pública Federal, señalaremos el devenir histórico de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

### A. EVOLUCION HISTORICA DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO.

- 1810

1. Secretaría de Estado y Despacho.

2. Secretaría de Gracia y Justicia.
  3. Secretaría de Guerra.
- 1814:
1. Secretaría de Hacienda.
  2. Secretaría de Gobierno.
  3. Secretaría de Relaciones Exteriores.
  4. Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- 1821:
1. Secretaría de Hacienda Pública.
  2. Secretaría de Guerra y Marina.
  3. Secretaría de Relaciones Exteriores.
  4. Secretaría del Interior.
- 1836:
1. Secretaría de Hacienda.
  2. Secretaría de Guerra y Marina.
  3. Secretaría de Justicia.
  4. Secretaría de Negocios Eclesiásticos.
  5. Secretaría de Instrucción Pública.
- 1843:
1. Secretaría de Industria.
  2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
  3. Secretaría de Gobernación y Policía.

4. Secretaría de Guerra y Marina.
5. Secretaría de Relaciones Exteriores. ( 18 )
6. Secretaría de Gobernación. ( 19 )

- 1861:

1. Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

- 1891:

1. Secretaría de Fomento.
2. Secretaría de Hacienda.
3. Secretaría de Guerra y Marina.
4. Secretaría de Gobernación.
5. Secretaría de Relaciones Exteriores.

- 1917:

1. Secretaría de Guerra y Marina.
2. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
3. Secretaría de Agricultura y Fomento.
4. Secretaría de Industria y Comercio.

- 1921:

Se crea la Secretaría de Educación Pública.

- 1937:

Se crea la Secretaría de Asistencia Pública.

- 1940:

Se crea la Secretaría de Marina.

- 1943:

Se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

- 1946:

Se crea la Secretaría de Bienes Nacionales.

- 1958:

Se crea la Secretaría de la Presidencia.

Se divide la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

- 1958:

El 24 de diciembre se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, previniendo las siguientes Secretarías:

1. Secretaría de Agricultura y Ganadería.
2. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Gobernación.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Educación Pública.
7. Secretaría de Industria y Comercio.
8. Secretaría de Marina.
9. Secretaría de Obras Públicas.
10. Secretaría de Patrimonio Nacional.

11. Secretaría de la Presidencia.
12. Secretaría de Recursos Hidráulicos.
13. Secretaría de Relaciones Exteriores.
14. Secretaría de Salubridad y Asistencia.
15. Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (20)

- 1976:

El 29 de diciembre se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo texto actual (1987-88) preve 18 Secretarías de Estado:

1. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Art. 35).
2. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Art. 34).
3. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Art. 36).
4. Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Art. 32 Bis)
5. Secretaría de Defensa Nacional (Art. 29).
6. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Art. 37).
7. Secretaría de Educación Pública (Art. 38).
8. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (Art. 33).
9. Secretaría de Gobernación (Art. 27).
10. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 31).
11. Secretaría de Marina (Art. 30).
12. Secretaría de Pesca (Art. 43).
13. Secretaría de Programación y Presupuesto (Art. 32).
14. Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 41)
15. Secretaría de Relaciones Exteriores (Art. 28).
16. Secretaría de Salud (Art. 39)

17. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Art. 40).

18. Secretaría de Turismo (Art. 42).

Por lo que respecta a los Departamentos Administrativos, su evolución, a grandes rasgos, desde 1917 a la fecha es la siguiente:

- 1917:

1. Departamento de Bellas Artes.
2. Departamento de Salubridad Pública.
3. Departamento de Aprovisionamientos Generales Fabriles.
4. Departamento de Establecimientos y Aprovisionamientos Militares.
5. Departamento de Contraloría.

- 1935:

1. Departamento de Trabajo.
2. Departamento Agrario.
3. Departamento de Salubridad Pública.
4. Departamento Forestal, de Caza y Pesca.
5. Departamento de Asuntos Indígenas.
6. Departamento de Educación Física.
7. Departamento del Distrito Federal.

- 1939:

1. Departamento de Trabajo.
2. Departamento Agrario.
3. Departamento de Salubridad Pública.

4. Departamento de Asuntos Indígenas.
5. Departamento de Marina Nacional.
6. Departamento del Distrito Federal.

- 1946:

1. Departamento Agrario.
2. Departamento del Distrito Federal.

- 1958:

1. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
2. Departamento de Turismo.
3. Departamento del Distrito Federal.

- 1977:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

1. Departamento del Distrito Federal.
2. Departamento de Pesca.

- 1982:

El 4 de enero el Departamento de Pesca se convierte en Secretaría de Estado.

1. Departamento del Distrito Federal. (21)

- (1) Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Edit. Porrúa, México, 1984 p. 87
- (2) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, (1808 - 1983). Edit. Porrúa, México 1983 p. 32
- (3) Tena Ramírez Ob. cit. p. 45
- (4) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa México, 1982 p. 89
- (5) Tena Ramírez Ob. cit. p. 186
- (6) Tena Ramírez Ob. cit. p. 201
- (7) Margadant S., Guillermo Flores. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Edit. Esfinge México, 1984 p. 126
- (8) Tena Ramírez Ob. cit. p. 403
- (9) Tena Ramírez Ob. cit. p. 404
- (10) Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. Edit. I.N.A.P. México, 1981 p. 79
- (11) Flores Caballero Ob. cit. p. 82
- (12) Tena Ramírez Ob. cit. p. 595
- (13) Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa México, 1984 p. 124
- (14) Margadant S. Ob. cit. p. 144
- (15) Tena Ramírez Ob. cit. p. 804
- (16) Tena Ramírez Ob. cit. p. 812
- (17) Burgoa Orihuela, Ignacio. "Diccionario" Ob. cit. p. 102

- (18) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo.  
Edit. Porrúa, México, 1986 p. 140
- (19) Acosta Romero, Ob. cit. p. 140
- (20) Acosta Romero, Ob. cit. pp. 140, 141
- (21) Acosta Romero, Ob. cit. p. 202

C A P I T U L O     I I

E L                    E S T A D O .

El hombre sabio querrá estar siempre  
con quien sea mejor que él.

PLATON.

## I. EL ESTADO.

## 1. Orígenes del Estado.

- A. Teoría del Origen Familiar del Estado.
- B. Teoría del Origen Violento del Estado.
- C. Teoría del Origen Convencional del Estado.
- D. Teoría de la Constitución Espontánea y Necesaria del Estado.

## 2. Teoría sobre la Naturaleza del Estado.

- A. Las Teorías Organicistas.
- B. La Teoría de la Institución de Maurice Hauriou
- C. Las Teorías Jurídicas.

## II. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.

- A. El Territorio del Estado.
- B. La Población del Estado.
- C. El Poder del Estado.
- D. La Soberanía.
- E. Orden Jurídico Fundamental.
- F. Gobierno.

## III. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

## 1. Clasificación de las Formas de Gobierno.

- A. Platón.
- B. Aristóteles.
- C. Santo Tomás de Aquino.
- D. Locke
- E. Juan Jacobo Rousseau

2. Forma de Estado y de Gobierno del Estado Mexicano.
  - A. Los Poderes de la Unión.
  - B. Poder Judicial.
    - Integración del Poder Judicial.
  - C. Poder Legislativo.
    - El Congreso de la Unión.
    - Facultades Legislativas del Congreso de la Unión.
    - Facultades Político-Administrativas del Congreso de la Unión.
    - Integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores.
  - D. Poder Ejecutivo.
    1. Sistemas Parlamentario y Presidencial.
      - Sistema Parlamentario.
      - Sistema Presidencial.
    2. Unipersonalidad del Ejecutivo.
      - A. Facultades Constitucionales del Presidente.
        - Facultades Legislativas.
        - Facultades Administrativas.

#### IV. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVAS.

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.
4. Empresas de Participación Estatal.

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

Las diferentes teorías que se han elaborado para explicar lo que es el Estado; su concepto, elementos, etc., nos revelan que la enunciación de dichos puntos se constituye en uno de los problemas más arduos, difíciles y complicados, a los que se enfrenta el análisis jurídico político.

La divergencia y contrariedad que se advierte en la doctrina sobre el Estado, no tiene nada de asombroso y sí mucho de explicable, pues siendo el fenómeno estatal tan complejo es susceptible de apreciarse a través de sus distintos aspectos o manifestaciones.

En el presente capítulo señalaremos la base sobre la cual se estructura la Administración Pública tanto Central como Paraestatal. A la luz del análisis de los elementos del Estado, encontraremos la base y punto de partida de la Administración Pública Federal.

Realizaremos, también, el estudio de las formas de gobierno, al través del pensamiento de varios autores, para desembocar en la que adopta el Gobierno Mexicano.

## I. EL ESTADO.

El Estado es un ente político real y constante, es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas. (1)

La palabra Estado en su significación etimológica fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la misma. El concepto más general de Estado sirvió para designar a la autoridad soberana que se ejerce sobre una población y territorio determinado.

### 1. Orígenes del Estado.

#### A. Teoría del Origen Familiar del Estado.

La historia no es otra cosa que la formación de grupos desarrollados en un complejo movimiento creador de organizaciones, estructuras y nuevas formas sociales.

#### B. Teoría del Origen Violento del Estado.

Uno de los autores que expresa esta teoría es Oppenheimer "El Estado encuentra su nacimiento en la guerra. El Estado es, enteramente en cuanto a su origen, y casi enteramente en cuanto a su naturaleza durante los primeros estadios de su existencia, una organización social impuesta por un grupo vencedor a un grupo vencido, organización cuyo único fin es de reglamentar la dominación del primero sobre el segundo defendiendo su autoridad contra las revueltas interiores y los ataques exteriores. Y esta dominación no ha tenido ja

más otro fin que la explotación económica del vencido por el vencedor". (2)

### C. Teoría del Origen Convencional del Estado.

Se distingue entre el contrato social como generador de la sociedad civil y el contrato público que dio origen a las formas políticas y posteriormente al Estado.

La base de la exposición de Rousseau es el estado de la naturaleza, el cual es el estado salvaje; los hombres viven desde luego felices, porque ellos poseen dos cualidades, la libertad de aceptar y la de rehusar, la facultad de perfeccionarse. J. J. Rousseau trata de demostrar que la propiedad privada y la invención de la metalurgia y de la agricultura han civilizado y perdido el género humano rompiendo la igualdad primitiva.

### D. Teoría de la Constitución Espontánea y Necesaria del Estado.

Esta teoría tiene, como base, consideraciones sociológicas; aduciendo que el Estado, es una creación colectiva, que responde a numerosas causas que se han ido conjugando, de tal manera, a través de la evolución de los distintos grupos humanos, al recorrer sus paralelismos, constantes y aún sus contrastes que por su simple desarrollo, nos encontramos ante la comunidad política más importante como es el Estado.

A este respecto se pueden mencionar los momentos del desarrollo de las formas de organización.

a. La primera etapa es una edad incierta de la humanidad, en aquellos momentos en que el ser humano formaba parte de agregaciones humanas, unidas por el espíritu gregario y el dominio de sus instintos naturales.

b. La segunda etapa se inicia con los pueblos pastores hasta la integración de la agricultura, con las primeras formas políticas rudimentarias horda, clan, tribu, fratría, etc., de los clanes a los imperios.

c. La tercera etapa comprende a los pueblos primitivos de la antigüedad de China a Roma.

d. La cuarta etapa se ubica en la Edad Media y se considera como preludio del Estado.

e. La quinta etapa es la que va del nacimiento del Estado hasta la época actual:

1. El Estado Nacional y Patrimonial. Coincide con la formación de las nacionalidades europeas. El Estado es patrimonio del monarca, el cual lo transmite a sus herederos.

2. El Estado Político o Estado Gendarme. El gobernante no gobierna en nombre propio, sino que es un órgano del Estado, justificándose por la satisfacción del interés general.

3. El Estado de Derecho. Gobernado por el principio de que el gobernante debe ser sometido al Derecho y los particulares encuentran en la ley una limitación a la acción gubernamental y un reconocimiento de un sistema de derechos que le brindan un amplio campo de acción.

4. El Estado de Justicia Social, de Seguridad y de Responsabilidad Pública. Aquí, el Estado reconoce que su misión no es la protección exclusiva de los intereses de los particulares, los cuales en ningún caso deben interferir al interés general, es decir, el interés general siempre está sobre el interés particular.

## 2. Teorías sobre la Naturaleza del Estado.

En el estudio del Estado se han emitido numerosas teorías para determinar los caracteres esenciales que integran su concepto.

El profesor Serra Rojas en su obra citada, hace una clasificación en ba-

se a las más importantes y significativas, a saber:

#### A. Las Teorías Organicistas.

El Estado como organismo biológico y el Estado como organismo psicológico.

Esta teoría trata de explicar al Estado como un organismo vivo, compuesto de partes vivas que son los seres humanos. La tratan de explicar diciendo que así como hay una anatomía que describe el cuerpo humano hay una fisiología que explica su funcionamiento, así también, afirman, hay una anatomía política y una fisiología política.

#### B. La Teoría de la Institución de Maurice Hauriou.

Para Hauriou "El Estado es el régimen que adopta una Nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la república como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común" (3)

Definido el Estado, como una institución de instituciones que surge como una necesidad de la defensa colectiva y de la realización del bien común, la teoría de la institución aparece como teoría de autolimitación objetiva del poder.

#### C. Las Teorías Jurídicas.

En la actualidad las teorías jurídicas, que consideran al Estado como un sistema de derecho, tienen a Hans Kelsen como su más notable exponente, este autor parte de la idea de que el Estado es simplemente un sistema normativo vigente. El Estado como objeto de la ciencia del derecho tiene que ser o la totalidad del orden jurídico o un orden jurídico parcial, y agrega: "El Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de

este orden jurídico". (4)

## II. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.

El Estado es esencialmente una cosa inmaterial, una entidad percibida por la inteligencia, pero que no se podría captar por los sentidos. Los elementos del Estado deben ser inmateriales. Lo que manifiesta la existencia de este ser inmaterial, político jurídico, que nosotros llamamos el Estado, es el establecimiento en las diversas comunidades sociales, de una organización unificante, general, que requiere de un fin común, de un orden jerárquico único y estable. Un orden jerárquico con un poder de mando y el fin que implica la unidad y permanencia. Esos son los elementos de orden interno necesarios para la formación del Estado.

Podemos decir que los elementos del Estado se pueden clasificar en elementos esenciales o constitutivos del Estado y elementos determinantes o modales, que son atributos del poder y del derecho. Los elementos esenciales son: el territorio, la población, el poder y el orden jurídico. Los elementos determinantes son la soberanía y para algunos autores, entre ellos el Maestro Acosta Romero, los fines del Estado.

### A. El Territorio del Estado.

Para Kelsen el territorio "no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado". (5)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude al territorio nacional en el título segundo, capítulo segundo de la misma denominado: "De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional", artículos 42 a 48.

#### a. La Doble Función del Territorio.

Es frecuente reconocer una doble función al territorio. En primer término la función negativa como límite de competencia territorial en fronteras, espacio, mares, costas, tierras, frente a los otros Estados y dentro de la cual se ejerce el poder. En segundo término la función positiva como asiento del poder, tanto desde el punto de vista interior como exterior para realizar sus fines fundamentales.

#### B. La Población del Estado.

Este concepto se puede definir haciendo referencia al elemento cuantitativo, o sea el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualesquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población.

La población puede comprender a la Nación o pueblo como elemento humano mayoritario y a grupos extranacionales o extrapopulares minoritarios, los cuales en el proceso de formación del Estado, no tienen ninguna participación. Ahora bien, la Nación o pueblo, como comunidad natural culturalmente unitaria es no sólo anterior al Estado, sino la causa originaria de su creación, pero independientemente de que la nación sea el factor originario del Estado, puesto que de ella derivan el poder y el derecho creativos de su personalidad, constituye al mismo tiempo, el ámbito humano donde inciden y operan sus fines.

La población del Estado debe reunir determinados caracteres, que son el resultado de una larga evolución de las sociedades humanas: (6)

- a. Su sentido demográfico o cuantitativo;
- b. Su unidad jurídica; política y económica
- c. Su sentido demológico y cualitativo;
- d. La cohesión cultural.

### C. El Poder del Estado.

En cualquier sistema político que domine la vida del Estado, aparece como su mejor forma de expresión la autoridad, poder político o poder del Estado, que tiene por finalidad organizar la vida política.

En su acepción general, el poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa. "La capacidad de crear o destruir un derecho u obligación legales, y otra fuerza legal." (7)

El poder es a la vez una fuerza moral y jurídica y una fuerza material. La primera lo encausa y lo justifica, la segunda lo organiza y la tercera le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política. Esta fuerza material definitiva es la que permite mantener la supremacía de un poder que manda sobre los demás poderes.

### D. La Soberanía.

La idea de soberanía es un concepto polémico, tal y como afirmó Jellinek. La soberanía nació a finales de la Edad Media como el sello distintivo del Estado Nacional. La soberanía fue el resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés y el imperio, el papado y los señores feudales, de esas luchas surgió un poder que no reconocía a otro superior por encima de él. (8)

El concepto de soberanía aparece en la era moderna y es coetáneo al nacimiento del Estado Nacional, al que sirve de explicación y fundamento.

Consideramos que la soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del Poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional. Por

tanto, la existencia de un poder soberano es factor determinante para caracterizar al Estado.

La soberanía es la cualidad específica del poder del Estado y consiste en el derecho de mandar en última instancia en forma inapelable - autodeterminación -, o de hacerse obedecer en el territorio estatal, fijando las normas a las cuales circunscribe su actuación - autolimitación -, y afirmando su independencia respecto de los demás estados sin más límites que los que señale el Derecho Internacional.

La soberanía nacional en el Estado democrático corresponde originalmente al pueblo que debe ser la única fuente de la cual emanan todos los poderes del Estado, ya sea en las democracias directas, ya sea por medio de la representación política manifestada en el cuerpo electoral o apoyando la acción gubernamental por medio del referéndum o del plebiscito.

La soberanía de un pueblo se manifiesta en el derecho de darse leyes, emitir decisiones administrativas y sentencias para los casos controvertidos. En principio no debe haber otro poder que el que corresponde al pueblo y lo ejerce por medio de los poderes de la Unión.

El concepto de soberanía en la Constitución Mexicana.

La Constitución Mexicana nos ofrece un concepto de soberanía nacional como un derecho específico y una característica esencial que define al Estado mexicano: Arts. 39, 40 y 41.

E. Orden Jurídico Fundamental o Constitución.

Del latín constitutio-onis, forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la organización de un Estado.

Según Schmitt, la Constitución es la manera de ser del Estado, por cuanto la Constitución es la unidad política de un pueblo.

J. M. Sieyes, declara que "la Constitución comprende a la vez la formación y la organización interior de los diferentes poderes público, su correspondencia necesaria y su independencia recíproca".

Debe considerarse la Constitución como la Ley Fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado. Además, la Constitución estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden a la solidaridad social.

#### F. Gobierno.

Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.

Cuando hablamos en el ámbito de cualquiera de las disciplinas que estudian el fenómeno del poder, generalmente vinculamos al gobierno con vocablos tales como: autoridad política, régimen político, conjunto de órganos del Estado conjunto de poderes del Estado, dirección del Estado.

El gobierno como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominado Estado.

### III. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

Uno de los problemas más complejos que afronta la teoría del derecho Público estriba en la distinción entre formas de Estado y formas de Gobierno. Ambos tipos de formas suelen confundirse y se alude indistintamente a cualquiera de las dos entremezclándose en las clasificaciones respectivas.

El criterio distintivo entre ambas formas debe radicar en la diferencia

clara que existe entre Estado y Gobierno. El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El Gobierno, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad.

En consecuencia, la forma de Estado es el "modo o manera de ser de la entidad o institución estatal misma, independientemente de como sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura". (9)

En opinión del Doctor Ignacio Burgoa únicamente existen dos formas de Estado: la unitaria o central y la federal. (10)

En el Estado unitario existe lo que en doctrina constitucional se llama homogeneidad del poder. Este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen. Así en dicho tipo de Estado existe un sólo órgano que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, a manera de obligados, todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existan y actúen. En otras palabras, en un Estado unitario no existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa concierne, sino una unidad legal en los términos que acabamos de expresar. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario, dependen del ejecutivo central, sin que aquellos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.

El Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición

de las entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una Federación o de un Estado Federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza y que es el Estado Federal.

La forma de gobierno indica el modo como se ejerce éste y en quién se deposita su ejercicio.

Por gobierno se entiende, tanto el conjunto de órganos del Estado, como las funciones en que se desarrolla el poder público. Consiguientemente, por formas de gobierno se entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de la realización de tales funciones.

Al respecto, el Tratadista P. Luis Izaga señala: "Nosotros llamaremos formas de gobierno a la estructura que pueden adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratados y relacionados entre sí". (11)

## 1. Clasificación de las Formas de Gobierno.

El problema relativo a las formas de gobierno y a las formas de Estado, fue entrevistado en sus generalidades, por el pensamiento helénico, tanto en la descripción de las formas políticas existentes en aquella época, como en la especulación que de las mismas se hizo por el pensamiento filosófico, en la obra histórica de Herodoto "Los Nueve Libros de la Historia", como en Platón en su obra ejemplar "La República".

#### A. Platón.

En su obra La República, señala las diferentes formas de gobierno, que van, desde las que considera las más perfectas como la aristocracia o gobierno de los filósofos, hasta aquellas en decadencia política en formas tales como la timocracia, la oligarquía que surge cuando los propietarios asumen el poder político; y la democracia o gobierno de las masas, sistema criticado por Platón, hasta la tiranía. "Hasta que los filósofos sean reyes o los reyes y príncipes de este mundo tengan el espíritu y el poder de la filosofía y hasta que la grandeza y sabiduría política se junten en uno ... las ciudades descansarán de sus males". (12)

#### B. Aristóteles.

Considera las formas de gobierno divididas en dos grupos:

1. Las formas puras o perfectas: destinadas a realizar el bien de la comunidad, y
2. Las formas impuras, degeneradas y corrompidas.
  1. Las formas puras o perfectas, que practican rigurosamente justicia son:
    - a. La Monarquía, que es el gobierno ejercido por una sola persona.
    - b. La Aristocracia, que es el gobierno ejercido por una minoría selecta.
    - c. La Democracia, que es el gobierno ejercido por la multitud o mayoría de los ciudadanos.

Aristóteles expresa: Monarquía es aquel Estado en que el poder dirigido al interés común no corresponde más que a uno sólo; Aristocracia, aquel en que se confía a más de uno y Democracia, aquel en que la multitud gobierna para la utilidad pública. Estas tres formas pueden degenerar: el reino en tiranía; la aristocracia en oligarquía y la democracia en demagogía.

2. Las formas impuras, degeneradas o corrompidas, que sólo toman en

cuenta el interés de los gobernantes, son aquellas formas de gobierno que desvirtúan sus finalidades sirviendo intereses o propósitos particulares.

Estas formas impuras son:

- a. La Tiranía, que no es otra cosa que la degeneración de la monarquía.
- b. La Oligarquía o forma corrompida de la aristocracia, y
- c. La Demagogía que también se llama la oclocracia, que es una degeneración de la democracia.

C. Santo Tomás de Aquino.

La teoría de la forma mixta de gobierno se manifiesta en el pensamiento político medieval en Santo Tomás (en Summa theologica, libros II y III). "La mejor organización de un poder, se realizará cuando uno sólo es colocado, por su virtud, a la cabeza de todos los demás; y debajo de él hay otros a quienes, por su virtud, se da también autoridad; tomando todos de esta manera parte en el gobierno, porque estos magistrados subalternos pueden ser elegidos de entre todos y son elegibles por todos.

"Tal sería un Estado en el que se estableciese una buena combinación de monarquía en cuanto preside uno; de aristocracia, en cuanto que a muchos se les constituye magistrados por su virtud; y de democracia o poder popular, en cuanto que los magistrados pueden ser elegidos de entre el pueblo". (13)

D. Locke.

Siguiendo a Aristóteles, dicho pensador clasifica los gobiernos en monarquías, aristocracias y democracias, y antecediendo a Montesquieu, distingue, - dentro de cualquiera de estas formas, dos poderes: el Legislativo y el Ejecutivo, que los coloca junto al Judicial. El órgano supremo del Estado para Locke es la asamblea Legislativa, a la cual están subordinadas las autoridades Ejecutivas y Judiciales, puesto que no hacen sino cumplir y aplicar las leyes.

E. Juan Jacobo Rousseau.

Clasifica las formas de gobierno por el número de funcionarios encargados del poder intermediario o ejecutivo, de acuerdo con este criterio, para él los regímenes pueden ser democráticos, aristocráticos o monárquicos. La democracia es el gobierno de la minoría por la mayoría. El soberano delega el poder ejecutivo a la totalidad o a una gran parte de sus miembros, de tal suerte que siempre hay más gobernantes que gobernados. La forma democrática para este autor es casi imposible de implantar en las sociedades humanas, pues las condiciones que exige su establecimiento son muy numerosas.

## 2. Forma de Estado y de Gobierno del Estado Mexicano.

El Estado Mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía, es un Estado independiente frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en cuanto a su forma de Estado y de Gobierno, a su propio orden jurídico; y al sentido de su política interna e internacional.

(14)

La forma del Estado Mexicano la encontramos en el Artículo 40 de nuestra Constitución: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

El gobierno de la Federación está constituido por los poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

### A. Los Poderes de la Unión.

En la época moderna corresponde al pensador John Locke, el haber ex-

puesto los lineamientos de la doctrina de la división de poderes. Señala la conveniencia de la separación de poderes y establece la distinción de los tres siguientes: El Legislativo, al que le considera mayor importancia o preponderancia; El Ejecutivo, que debe quedar subordinado al primero; y el Poder Federativo, al que corresponde el manejo de las relaciones exteriores. Esta tesis como la de Aristóteles no, aun, es una franca teoría de la separación de poderes.

Con Montesquieu, en su obra "El Espíritu de las Leyes", da la idea central de esta doctrina: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado". (15)

La doctrina tiene como sentido técnico, entre otros, el de delimitar funciones de cada uno de los órganos del Estado. Es indudable que fue un instrumento extraordinario para combatir el despotismo y el absolutismo.

En México, siguiendo una tradición que arranca de la Independencia, (16) se ha consagrado en el Artículo 49 Constitucional la doctrina de la división de poderes:

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, ..."

B. Poder Judicial.

La locución "poder judicial", suele emplearse en dos sentidos: (17)

a. Orgánico.- Denota a la judicatura misma, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia.

b. Funcional.- Implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, pues to que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos.

El Artículo 94 Constitucional, señala como está integrado este poder.

- Integración del Poder Judicial.

a. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funciona:

1. Como Tribunal en Pleno integrado por 21 Ministros.

2. Con cuatro Salas Numerarias integradas por cinco Ministros cada una y que actúan en materia civil, penal, administrativa y laboral.

3. Una Sala Supernumeraria integrada por cinco Ministros.

b. Los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo:

Existen dieciseis circuitos de Amparo y treinta y tres Tribunales de Circuito distribuidos por acuerdo con las plazas en donde existen mayor número de expedientes por tramitar.

c. Los Tribunales Unitarios de Circuito en materia de Apelación:

Existen dieciseis Circuitos y diecisiete Tribunales.

d. Los Juzgados de Distrito de los cuales existen ciento diez en toda la República y treinta tienen jurisdicción en el Distrito Federal.

e. El Jurado Popular Federal. (18)

C. Poder Legislativo.

Tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que

más directamente representa a la nación.

Desde Locke y más tarde con Rousseau, se consideró que las asambleas legislativas son las que ejercen, con mayor legitimidad que ningún otro poder, la soberanía nacional.

"En la actualidad en los países hispanoamericanos y en México, la teoría constitucional le dá considerables funciones, de primordial importancia, que una práctica viciada a determinado la casi nulificación de este poder, que se ha - convertido en una fuerza formal, carente de contenido". (19)

Si la función legislativa consiste en la elaboración de leyes, es menester, precisar el concepto de ley.

"La Ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los - cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquéllos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean". (20)

- El Congreso de la Unión.

Está definido en el Artículo 50 Constitucional, que dice: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Se le conoce como "Congreso de la Unión", "Congreso General", "Congreso Federal" o "Congreso de los Estados Unidos Mexicanos". (21)

- Facultades Legislativas del Congreso de la Unión.

Un acto jurídico de imperio presenta la naturaleza de Ley desde el punto de vista constitucional, primero cuando reúne los elementos materiales de que - hemos hablado como la abstracción, la imperatividad y la generalidad, pero és-

to no es suficiente, se requiere también que este acto provenga del propio Congreso de la Unión, como aspecto extrínseco, al acto.

La competencia legislativa del Congreso de la Unión puede ser de dos tipos:

Es abierta o enunciativa, cuando actúa como legislatura del Distrito Federal, tiene competencia para legislar en todo lo relativo a esta entidad conforme lo preceptúa la fracción VI del Artículo 73 Constitucional.

Es cerrada o limitativa, cuando actúa como legislatura federal o nacional, sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente consigna la Constitución. Esa competencia se contiene primordialmente, en el Artículo 73.

- Facultades Político-Administrativas del Congreso de la Unión.

El Congreso, constitucionalmente puede realizar actos que jurídicamente no son leyes sino actos administrativos. Estos actos presentan los atributos contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos, y sin que tengan por objeto la resolución de algún conflicto o controversia, ya que si fuera así se trataría de actos jurisdiccionales.

Estos casos los encontramos como ejemplos en el Artículo 73, siendo los siguientes: admisión de nuevos Estados o territorios a la Unión Federal, erección de los territorios en Estados, formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, arreglo definitivo de las diferencias entre los Estados por lo que atañe a límites territoriales y cuando no tengan carácter contencioso, cambio de residencia de los poderes federales, declaración de guerra, etc.

- Integración de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Requisitos:

El Artículo 51 Constitucional nos dice que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres

años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Por lo que se refiere a los requisitos para ser Senador el Artículo 58 menciona que se requieren los mismos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección. Esto debido a que el Senado requiere mayor reflexión, meditación y prudencia, son electos para un período de seis años.

#### D. Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo, en su acepción funcional suele denominarse también "Poder Administrativo", es decir, de función administrativa del Estado. (22)

Es importante señalar las notas diferenciales con los otros dos poderes ya mencionados, así tenemos que el poder ejecutivo, en su carácter de función, - igualmente se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa los cuales presentan las formas contrarias a las de la ley, es decir, son actos concretos, particularizados e individualizados. El elemento concreción implica que el acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ellas sean protagonistas.

Por Poder Ejecutivo suele entenderse el conjunto de órganos estatales en que éste se deposita o a los que se confía.

Se encabeza por un funcionario denominado Presidente o por un cuerpo colegiado que se llama Gabinete, que a su vez se encuentra presidido por un primer ministro en regímenes monárquicos o republicanos.

#### 1. Sistemas Parlamentario y Presidencial.

##### - Sistema Parlamentario.

Este sistema entraña una de las formas orgánicas de ejercicio del Poder

Ejecutivo del Estado y su denominación obedece a la causa de que es el mismo parlamento el organismo de cuyo seno surge la entidad que lo desempeña y que se llama gabinete.

En Inglaterra encontramos el más claro ejemplo de este sistema, en dicho país la soberanía del parlamento reside en la Cámara de los Comunes que es la que se compone con representantes de la nación. De esta Cámara surge el órgano ejecutivo que es un cuerpo colegiado llamado gabinete integrado por un número variable de funcionarios que se denominan ministros, cada uno de los cuales tiene asignado un ramo de la administración pública. Dicho cuerpo está presidido por un primer ministro, quien goza de facultades discrecionales según las necesidades del Estado.

Características principales:

- a. Identidad personal entre los miembros del parlamento y los del gabinete.
- b. El gobierno encomendado al gabinete, está fusionado con el parlamento, formando parte integral de éste.
- c. El gabinete está presidido por un jefe llamado primer ministro que al mismo tiempo es miembro del parlamento y líder del partido que en éste domina.
- d. La subsistencia de un gabinete determinado y su actuación gubernativa dependen del respaldo de la mayoría parlamentaria y, a la inversa, la renuncia de los funcionarios que lo componen de la falta de apoyo por parte de dicha mayoría.
- e. Control recíproco entre el gabinete y el parlamento, en el sentido de que la dimisión de aquél puede provocar la disolución de éste o una nueva integración de dicho cuerpo gubernativo.

Este sistema implica una concentración del Poder Legislativo y del Ejecutivo o Administrativo en el parlamento, lo que a juicio del Doctor Burgoa constituye la principal característica del parlamentarismo. (23)

- Sistema Presidencial.

En el sistema presidencial el Poder Ejecutivo, como función pública de imperio, radica en un sólo individuo denominado "Presidente".

Características propias del sistema:

a. El titular del órgano supremo en quien se deposita el Poder Ejecutivo asume su investidura por la voluntad mayoritaria del pueblo en elecciones directas.

b. Si al Presidente se le confía la función administrativa como supremo órgano del Estado, al mismo tiempo se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública.

c. Los colaboradores más cercanos del Presidente son Secretarios de Estado, ya que fungen como auxiliares suyos en los distintos ramos de la administración pública.

d. Los Secretarios de Estado derivan su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial, sin que puedan formar un cuerpo decisorio y ejecutivo distinto y hasta potencialmente opuesto al Presidente, como en el caso del consejo de ministros en el sistema parlamentario.

e. La representación interna y externa del Estado corresponde al Presidente, por ello, a este funcionario se le suele designar con el nombre de "Jefe de Estado".

f. El Presidente en casos de excepción, está legitimado constitucionalmen

te para desempeñar funciones legislativas, así como para colaborar en el proceso de formación de dicha función.

g. El Presidente debe tener asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales para que esté en condiciones de desempeñar las funciones de gobierno que tiene encomendadas. Sin llegar al grado de que este funcionario puede actuar sin control alguno por parte del Congreso.

h. La necesaria sustracción de las funciones legislativa y jurisdiccional del ámbito del Ejecutivo, sin perjuicio de que excepcional o temporalmente el Presidente intervenga en ellas.

i. Los atributos que configuran jurídicamente al sistema presidencial los establece claramente la Constitución. Así le asigna el papel trascendental de ser el supremo administrador público, el representante del Estado Mexicano y el responsable directo ante el pueblo.

## 2. Unipersonalidad del Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo Federal no es el Presidente de la República, ni éste su jefe, sino su único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores denominados Secretarios de Despacho.

La unipersonalidad del Ejecutivo radica, en que esta función pública sólo se encomienda a un sólo individuo y no a varios, por virtud de esta razón en la titularidad del órgano ejecutivo, o sea en el Presidente se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas.

El período gubernativo presidencial tiene una duración invariable de seis años, contados a partir de cada primero de diciembre, sin que por ningún motivo puede extenderse. Esta imposibilidad significa que el Presidente, cualquiera que sea su carácter, Constitucional, Interino o Provisional, no debe permanecer en el cargo, en ningún momento, una vez fenecido dicho período, ni tampoco

reelecto para uno nuevo por modo absoluto.

En esta última prohibición se involucra el principio de no reelección que proclama nuestro Orden Constitucional vigente.

#### A. Facultades Constitucionales del Presidente.

##### - Facultades Legislativas.

El Artículo 49 Constitucional establece como excepción al principio de la división de poderes, sólo en dos casos, en los que el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar.

El primero de ellos lo encontramos en el Artículo 29 Constitucional, es cuando se presente una situación de emergencia en la vida institucional normal del país, provocada por las causas que el propio concepto prevé.

El segundo de los casos consiste en que el Congreso concede facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131 de la Constitución, ésta habla de las cuotas a las tarifas de importación y exportación, a fin de regular el comercio exterior en beneficio del país.

También la Constitución le da facultad legislativa sin la intervención del Congreso para reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo ... Artículo 27 Constitucional párrafo quinto.

##### El Presidente y su facultad reglamentaria.

Este ejercicio se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objeto estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor aplicación en los diferentes ramos que regulan. Sólo el ejecutivo puede expedirlos, ningún otro funcionario tiene competencia para elaborarlos.

- Facultades Administrativas.

La esfera competencial del Presidente se compone especialmente de facultades administrativas. El conjunto de estos actos forman la función administrativa, la misma que equivale a la administración pública del Estado.

La competencia administrativa del Presidente se forma con todas aquellas facultades que lo autorizan para realizar actos de variada sustancia material que no importen solución contenciosa alguna y que presenten los elementos concreción, particularidad y personalidad.

En este tema nos concretaremos a estudiar las facultades administrativas constitucionales, por lo que respecta a la función administrativa, la estudiaremos detalladamente en el siguiente inciso.

1. Facultades de Nombramiento.

Puede designar libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Procurador de Justicia del D. F. y a los Oficiales del Ejército, Armado y Fuerza Aérea nacionales.

Tratándose de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y oficiales superiores, empleados superiores de Hacienda y ministros de la Suprema Corte de Justicia se requiere la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente. Y a la designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D. F., la de la Cámara de Diputados.

2. Facultades de Remoción.

Las puede ejercitar libremente el Presidente, con los mismos que designa libremente, pero tratándose de los empleados burocráticos federales y del D. F. tiene que ser con causa justificada.

### 3. Facultades de Defensa y Seguridad Nacional.

Estas facultades las tiene el Presidente de la República como Jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea.

### 4. Facultades en Materia Diplomática.

El Presidente es el Director de la política internacional de México y sólo a él compete definir las.

### 5. Facultades de Relación Política.

Se refiere a las relaciones con el Congreso, las Cámaras que lo componen y a la Comisión Permanente.

### 6. Facultades en Relación con la Justicia.

Consiste en la obligación presidencial de facilitar auxilios al Poder Judicial para el ejercicio de sus funciones mediante la suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones.

### 7. Facultades Generales de Administración Pública.

El ámbito de competencia constitucional del Presidente abarca todos los ramos de la administración del Estado, susceptible de legislarse por el Congreso de la Unión.

### 8. Facultad para Expulsar Extranjeros.

Esta facultad se contiene en el Artículo 33 Constitucional.

### 9. Facultad Expropiatoria.

Se encuentra prevista en el Artículo 27 Constitucional esta facultad importantísima nos limitaremos sólo a mencionarla, ya que será motivo de estudio en otro capítulo.

### 10. Facultad en Materia Agraria.

En esta materia el Presidente es la máxima autoridad, incumbiéndole dic

tar resoluciones definitivas en dicha materia.

#### 11. Facultades Jurisdiccionales.

Esta facultad se entiende en la medida del punto anterior, por ejemplo, cuando se trata por cuestiones contenciosas de límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población a dicho funcionario corresponde resolverlas en primera instancia.

### IV FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVAS.

La Administración Pública como elemento del Estado, necesita ordenarse adecuadamente, es decir, organizarse para realizar sus actividades de una manera rápida y eficaz. Para ello se trata de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país bajo momentos y circunstancias determinadas.

La organización administrativa es la forma en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

(24)

A través de la evolución de la administración pública se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1. Centralización.
2. Descncentración.
3. Descentralización.
4. Empresas de Participación Estatal o Sociedades Mercantiles.

## 1. Centralización.

La centralización administrativa existe cuando los órganos administrativos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública. (25)

Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos inferiores con los superiores de la Administración.

### Poder de Decisión.

Este poder consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones. En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución. De esta manera, aunque sean muy pocas las autoridades que tienen facultad de resolución, ellas pueden realizar todas las actividades relativas a la Administración en consecuencia de esa ayuda de órganos inferiores.

El poder de decisión es amplísimo, pues va desde el dar orientación y sentido político a la actividad de la Administración Pública, hasta las cuestiones de mero trámite. Se decide el nombramiento de los funcionarios, la utilización de los medios materiales de la administración, la política financiera, el destino de inmuebles, etc.

No sólo la concentración del poder de decisión tiene lugar en el régimen

centralizado, sino que esa concentración llega a abarcar hasta el aspecto técnico que presenta la atención de los asuntos administrativos. Esto se logra mediante las órdenes e instrucciones que los superiores pueden dirigir a los inferiores.

#### Poder de Nombramiento.

Es una de las características del régimen centralizado, es la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados.

El Presidente tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos, Secretarios de Estado, Jefe de Departamento, Procurador General de la República, a los directores de los principales organismos descentralizados y -empresas de Estado.

La facultad de nombramiento es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el Presidente y funcionarios.

#### Poder de Vigilancia.

Se realiza por medio de actos de carácter puramente material que consisten en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores del desempeño de las actividades de los inferiores.

#### Poder de Revisión.

Es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas, las que traen como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

#### Poder Disciplinario.

Este poder deriva de los poderes de vigilancia y de revisión; en consecuencia de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde las llamadas de atención, apercibimientos, suspensiones, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta lo amerite.

#### Poder para Resolver Conflictos de Competencia.

Cuando existe conflicto de competencia entre dos o más Secretarías de Estado, corresponde resolverlo al Presidente y cuando el conflicto se presenta dentro de alguna Secretaría, corresponde resolver la competencia al Secretario del Ramo de que se trate.

A través de estos poderes se logra la unidad de acción, de mando, y la buena coordinación de todos los órganos de la administración pública para la buena realización de sus fines.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo primero prevé que la organización centralizada en México la forman el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

El Secretario de Estado, tiene a su cargo la Dirección General de la unidad burocrática denominada Secretaría de Estado y para sus funciones cuenta con facultades que le ayudan a desarrollarla, éstas son:

1. Ejercen el poder jerárquico y disciplinario sobre la persona a sus órdenes, de acuerdo con la ley.
2. Toman las decisiones ejecutorias importantes que exige la marcha del servicio. No tienen el poder reglamentario pero sí emiten decisiones particulares.
3. Representan al Estado, en todos los casos que conciernen a la Secretaría, la administración de los bienes del dominio pública afectados al servicio de

su dependencia, celebración de contratos, representación ante los tribunales de acuerdo con la ley.

4. Tiene el carácter de autoridad administrativa y en su caso el de autoridad responsable.

5. Ejercen sobre las instituciones descentralizadas que se relacionan con su ramo, los poderes de tutela o de control previstos en las leyes.

6. Actúa subordinado a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general que señala el Presidente de la República y las contiendas en el presupuesto de egresos de la Federación y las demás limitaciones que legalmente se fijen. (26)

## 2. Desconcentración.

Se ha observado que una centralización excesiva produce muchos inconvenientes, debido a que se encuentran con demasiado trabajo y en muchas ocasiones no se lograba el buen cumplimiento de sus funciones, por lo que se crea la figura administrativa de la desconcentración, al respecto el artículo 17 de la LOAPF, señala: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

El Doctor Miguel Acosta Romero en su citada obra, da la siguiente definición en sentido estricto de la desconcentración:

"Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otor

gan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior". (27)

#### Características y Elementos de la Desconcentración.

- a. Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa.
- b. La relación de jerarquía no desaparece, el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y de competencia.
- c. No gozan de autonomía económica, salvo casos de excepción.
- d. Tienen autonomía técnica.
- e. Su competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal.
- f. El órgano desconcentrado tiene su origen por una ley o reglamento.
- g. El poder central está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva.

#### Formas de Desconcentración Administrativa.

El Doctor Serra Rojas (28) menciona a las formas de desconcentración en dos grupos:

a. La desconcentración horizontal o periférica o también llamada regional. Aquí, las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, como las comisiones regionales fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

b. La desconcentración vertical o central. Llamada también interna o funcional, aquí el órgano central superior cede su competencia en forma limitada y exclusiva a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización central.

lizada.

Por su parte el Doctor Miguel Acosta Romero distingue cuatro modalidades de la desconcentración: Desconcentración en estricto sentido o funcional, (que ya ha sido definida); Desconcentración vertical; Desconcentración horizontal y; Desconcentración regional. (29)

### 3. Descentralización.

Es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad de interés público. (30)

La LAOPF en su Artículo 45 señala: "dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como organismo descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

Desde luego el organismo descentralizado constituye un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado correspondan. Esta atribución debe ser de carácter técnico, y además debe ser especial de modo que el establecimiento encargado de realizarla tiene limitada su competencia a la especialidad de la misma atribución que le corresponde.

Características de los Organismos Descentralizados.

- a. Son creados invariablemente por una ley o decreto.
- b. Tienen régimen jurídico propio.
- c. Tienen personalidad jurídica propia.
- d. Denominación.

- e. Sede de oficinas y dependencias.
- f. Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- g. Cuentan con estructura administrativa interna.
- h. Tienen patrimonio propio.
- i. Objeto.
- j. Finalidad.
- k. Régimen Fiscal (31)

#### Diferencias entre desconcentración y descentralización. (32)

##### Desconcentración

##### Descentralización.

- |  |  |
|--|--|
| a. Organos inferior, subordinado a una Secretaría, Departamento de Esta- | a. Organos que depende indirectamente del Ejecutivo Federal. |
| b. Puede contar o no con personalidad jurídica.                          | b. Tiene invariablemente personalidad jurídica.              |
| c. Puede contar o no con patrimonio propio.                              | c. Siempre tiene patrimonio propio.                          |
| d. Posee facultades limitadas.   | d. Posee facultades más autónomas.                           |

#### 4. Empresas de Participación Estatal.

La actividad económica de nuestros tiempos exigen al Estado la utilización de técnicas, que anteriormente sólo se utilizaban en la actividad particular, así es como interviene en estas actividades el Estado.

Por otra parte nos encontramos que el concepto de empresa no ha sido definido de manera satisfactoria por las doctrinas jurídicas que se encargan de estudiarle, así en algunos cuerpos legales mexicanos, aparece la palabra empresa, pero no dan un concepto jurídico de ella.

Cuando nos encontramos ante empresas de Estado, la empresa pierde su característica de obtención de lucro para tener como finalidad el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la utilidad o rentabilidad que se pueda obtener de ella.

**Características. (33)**

a. Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo.

b. Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas.

c. Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado.

d. El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado.

**Regulación.**

Como hemos visto, el régimen de la empresa es de normas de derecho Público y Privado.

**a. Régimen de Derecho Público:**

- . Constitución Política Federal.
- . Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- . Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- . Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- . Las leyes orgánicas que los rijan.

**b. Régimen de Derecho Privado.**

- . Ley General de Sociedades Mercantiles.
- . Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- . Ley General de Instituciones de Crédito u Organizaciones Auxiliares.

- . Ley General de Instituciones de Crédito u Organizaciones Auxiliares.
- . Ley General de Instituciones de Seguros.
- . Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- . Ley del Mercado de Valores.
- . Ley de Sociedades de Inversión.
- . Código Civil para el D. F.
- . Código de Comercio.
- . Ley de Navegación y Comercio Marítimo

- (1) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1986, p. 58
- (2) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa, México 1981, p. 60
- (3) Hauriou, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. Editorial Reus, Madrid 1980, p. 83
- (4) Serra Rojas, Ob. cit. p. 311
- (5) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial Imp. Un México 1949, p. 218
- (6) Sauvy, Alfred. Teoría General de la Población. Editorial Aguilar, México 1980, p. 634.
- (7) Serra Rojas, Ob. cit. p. 379
- (8) Serra Rojas, Ob. cit. p. 417
- (9) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1982 p. 392
- (10) Burgoa Orihuela, Ob. cit. p. 396
- (11) Izaga P., Luis. Elementos de Derecho Político, Tomo II. Editorial Aguilar. México 1981, p. 78
- (12) Serra Rojas, Ob. cit. p. 579
- (13) Burgoa Orihuela, Ob. cit. p. 194
- (14) Acosta Romero, Ob. cit. p. 56
- (15) Montesquieu, Charles de Secondant, Barón de. El Espíritu de las Leyes. Editorial Porrúa. México 1971, p. 22
- (16) Moreno Dfaz, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax. México 1983, p. 386

- (17) Burgoa Orihuela, Ob. cit. p. 783
- (18) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículo I Fracción V.
- (19) Moreno Díaz, Ob. cit. p. 434
- (20) Burgoa Orihuela, Ob. cit. p. 592
- (21) Burgoa Orihuela, Ob. cit. p. 624
- (22) Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México 1984, p. 340
- (23) Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional. Ob. cit. p. 705
- (24) Acosta Romero, Ob. cit. p. 68
- (25) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1986, p. 165
- (26) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. México 1984, p. 526
- (27) Acosta Romero, Ob. cit. p. 255
- (28) Serra Rojas. Derecho Administrativo. Ob. cit. p. 500
- (29) Acosta Romero, Ob. cit. p. 255
- (30) Nava Negrete, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Editorial U.N.A.M. México 1983, p. 240
- (31) Acosta Romero, Ob. cit. p. 210
- (32) Acosta Romero, Ob. cit. p. 210
- (33) Acosta Romero, Ob. cit. p. 233

C A P I T U L O      I I I

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La ejecución de las leyes es más  
importante que su elaboración.

JEFFERSON.

# C A P I T U L O            I I I

## LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

- I. ANTECEDENTES DE LA L.O.A.P.F.
  - A. Reglamento Provisional Gubernativo del Imperio (1821)
  - B. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958)
  - C. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1977)
- II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA L.O.A.P.F.
- III. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.
- IV. SECTORIZACION ADMINISTRATIVA.
  - A. Principales Características de la Estructura de la Administración Pública.
  - B. Necesidades de la Sectorización.
  - C. Definición de Sectorización.
    1. Definición Legal.
    2. Definición Doctrinal.
  - D. Problemática de la Sectorización.
  - E. Objetivos Básicos de la Sectorización.
  - F. Criterios de Sectorización.
  - G. Categorías Sectoriales.
    1. Globalizadoras.
      - a. Funciones Específicas de las Globalizadoras.
    2. Coordinadoras de Sector.
    3. Entidades Sectorizadas.
      - a. Redimensionamiento del Sector Paraestatal.

V. ESTRUCTURA DE LA L.O.A.P.F.

A. Opinión Personal.

## LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Previamente a abocarnos al desarrollo de este tema, central de nuestra tesis, señalaremos que al referirnos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en algunas ocasiones lo haremos sólo por sus siglas: L.O.A.P.F. ya que permitiéndonos tal licencia, la lectura será más ágil y sencilla.

## I. Antecedentes de la L.O.A.P.F.

A. Reglamento Provisional Gubernativo del Imperio (8 de noviembre de 1821)

Durante el gobierno de Guadalupe Victoria apareció a la luz pública el Reglamento para el Gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, expedido por la Junta Soberana Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 8 de noviembre de 1821, ordenamiento bajo el cual se organizó el gobierno de dicho Presidente.

La administración pública se ciñó a dicho reglamento el cual preveía la creación de las siguientes Secretarías y Despachos Administrativos. (1)

1. Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, cuyos principales objetivos fueran:

- La consolidación de la Independencia en lo interior.
- Obediencia de los mexicanos a la Constitución.
- Reconocimiento de la Independencia y Soberanía Nacionales.

Esta Secretaría se encargaría de atender los contactos diplomáticos, la Dirección General de Correos la conservación y mantenimiento de caminos, aveni-

das y puertos, así como el manejo de los asuntos políticos internos y de control de los jefes políticos de las provincias, Estados, ayuntamientos, etc.

2. Secretaría de Estado y Despacho de Guerra y Marina, cuyos principales objetivos eran:

- Evitar las acciones de los enemigos del nuevo orden.
- Disuadir las pretensiones de invasión del exterior.

También le correspondía despachar los asuntos del orden interior y apoyar al Gobierno en todo lo relacionado con las armas, guerra, mar y tierra.

3. Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda a quien le correspondía:

- Recaudar y administrar las rentas pertenecientes a la Federación.
- Elaborar los presupuestos.
- El ordenamiento de la Tesorería General.
- La elaboración de cuentas generales del Ejército.
- Examen y glosa de la cuenta pública a través de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público.

También le correspondía organizar las finanzas y cambiar el sistema administrativo colonial, en particular para eliminar la tesorería y contaduría del Ejército así como la contaduría de aduanas, pólvora, lotería y el Tribunal de Cuentas, retirar las facultades que tenían los consulados para cobrar impuestos y centralizar la dirección en una sola unidad.

De esta forma encontramos que la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, tenía como principal función realizar una reestructuración administrativa a fondo con objeto de sanear las dependencias que, al parecer, habían dejado de ser eficientes.

4. Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos. A quien le competían los siguientes negocios:

- Atender los Tribunales Supremos, jueces, consejos.
- Asuntos de la iglesia como la presentación de los arzobispados, obispos, canongas y curatos.
- Todo lo relacionado con las juntas supremas de cirugía, medicina y farmacia.

Además de esas atribuciones, consideramos, que la más importante fue terminar con la supervivencia de un orden jurídico confuso integrado por más de 40 tribunales de los distintos fueros, a saber, militares, eclesiásticos, profesionales, gremiales y universitarios que convertían a la justicia en un instrumento de las castas.

5. Secretaría de Estado y Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Cuyas atribuciones no estaban del todo definidas no obstante ello, subsistió durante casi cien años.

Impresiones, duplicidad de funciones y yuxtaposición de áreas de competencia, no permitieron la realización plena de este primer intento de regulación de la Administración Pública. La falta de definición política de la incipiente Nación encontraron eco en este reglamento, esta falta de precisión se derivó del hecho de que la Iglesia no estaba dispuesta a subordinarse al Estado, ni a ceder en el disfrute de sus fueros, ni dejar el control de la educación y mucho menos compartir su riqueza con el Estado, si no era en su beneficio. De tal suerte la Legislación "sólo" regularía aquello que no interesara a la Iglesia, hecho que fue cambiado con Don Benito Juárez y las Leyes de Reforma.

#### B. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958)

En 1958, y durante el ejercicio del Presidente Adolfo López Mateos, en diciembre aparece a la luz pública la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado la cual introdujo los cambios más importantes - desde la administración de

Cárdenas - a la Administración Pública Federal. Dicha ley pretendía entre otras cosas una mayor eficacia administrativa que proporcionara soluciones adecuadas a los problemas cada vez más complejos que se planteaban:

- Incremento de población.
- Amplitud de las tareas sociales y económicas del Estado.
- La llamada época del desarrollo estabilizador.

La administración Pública apuntalaba los primeros pasos del Estado en busca de una economía mixta.

Dicha Ley establecía la creación de quince Secretarías; las cuales eran:

1. Secretaría de Agricultura y Ganadería.
2. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Educación Pública.
5. Secretaría de Gobernación.
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
7. Secretaría de Industria y Comercio.
8. Secretaría de Marina.
9. Secretaría de Obras Públicas.
10. Secretaría del Patrimonio Nacional.
11. Secretaría de la Presidencia.
12. Secretaría de Recursos Hidráulicos.
13. Secretaría de Relaciones Exteriores.
14. Secretaría de Salubridad y Asistencia.
15. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Asimismo, se contemplaban los siguientes departamentos administrativos:

1. Departamento del Distrito Federal.

2. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

3. Departamento de Turismo.

Los aspectos más sobresalientes de este nuevo ordenamiento, estaban representados por la creación de las Secretarías de la Presidencia, del Patrimonio Nacional y de Obras Públicas, así como el Departamento de Turismo y la reasignación de funciones entre las dependencias restantes.

Muchos factores internos y externos; de estrategia política y económica aconsejaban fortalecer la inversión pública. Al respecto señala el maestro Flores Caballero lo siguiente: "Había que fortalecer la inversión pública, la que se mejoraría con incrementos selectivos de tal manera que, sin elevarla demasiado, para no desalentar a la inversión privada, presionara sobre la estabilidad monetaria y estimulara al sector privado". (2)

Lo anterior requería una nueva actitud del Estado, a partir de 1958, el Estado planearía su gasto público bajo esos lineamientos.

Estudiaríamos particularmente a la Secretaría de la Presidencia, ya que - consideramos, que era el puntal de este nuevo orden administrativo.

La Secretaría de la Presidencia sería el organismo encargado de las labores de planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de las Dependencias Federales, Organismos descentralizados y Empresas del Sector Paraestatal. Asimismo, tendría bajo su coordinación la planeación de obras y sistemas, la proyección del desarrollo regional, el fomento a la producción para corregir desigualdades sociales y el estímulo para la formación de capitales nacionales - que permitieron, una distribución equitativa del ingreso.

Dentro de esta Secretaría existían, por una parte, la Dirección de Vigilancia de la Inversión Pública y de los Subsidios Federales, para controlar así el ejercicio de los programas, la aplicación de fondos y el apego a subsidios. Y

por otra parte la Oficina del Plan General de Gasto Público, encargada de efectuar las proyecciones necesarias para mantener un buen nivel de vida de la población. (3)

De acuerdo a las funciones estratégicas que esta Ley atribuye a la nueva Secretaría de la Presidencia y por virtud de dos acuerdos presidenciales; se le encomendó coordinar la elaboración de un programa de inversiones de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y la elaboración por parte de las Dependencias del Sector Público de Planes de Acciones que persiguieran dichos objetivos, sumando así, sus esfuerzos en busca de la proyección de programas tendientes al desarrollo económico y social del país.

#### C. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1977

En 1965, estando al frente de la Comisión de Administración Pública, el licenciado José López Portillo, inició el estudio de nuestra Administración Pública a profundidad; estudio que más tarde en 1977 y siendo ya Presidente de la República, retomaría para la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así pues, la forma de la actual L.O.A.P.F. no surgió improvisadamente, sino que es el resultado de una revisión constante y crítica de las Instituciones y los procesos administrativos. Si bien la Ley es perfectible (se han hecho acuerdos de sectorización y convenios de coordinación al margen de ella) consideramos que es un esfuerzo loable para retomar en México los causes de una verdadera Administración Pública eficaz y eficiente que responda a los requerimientos de la Sociedad.

Ahora bien, el cambio de la estructura de la Administración Pública -advierte el tratadista Faya Viesca- Tiene indiscutibles justificaciones de variada

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

naturaleza, que rebasan el simple deseo oportunista de innovar. El Estado Mexicano post-revolucionario se enfrentó a un sombrío panorama administrativo, en el que era lógico suponer la satisfacción de las tareas más urgentes y elementales el ordenamiento de la administración tuvo que pasar por una serie de improvisaciones que provocaron no pocos tropiezos. (4)

A este respecto Alejandro Carrillo Castro postula: "La Reforma Administrativa constituye un esfuerzo permanente continuado y sistemático que (debe) ir madurando con el tiempo; que (tendría) sus altos y sus bajas; que (tendrá) que transitar por sus fases de planeación y preparación de alternativas, hasta llegar al momento de la toma de decisiones que conducen a la ejecución de las acciones específicas de Reforma". (5)

Dicha Reforma Administrativa pretendía en resumen, los siguientes puntos neurálgicos:

- Simplificar las estructuras administrativas.
- Evitar duplicidades de funciones.
- Regularizar las dependencias cuya organización no fuera idónea.
- Racionalizar las concurrencias y equilibrar funciones.
- Buscar que se presupueste a base de Programas.
- Promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de tareas.
- Permitir al titular del Ejecutivo realizar reuniones de Gabinete por Sectores.
- Establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática.
- Asignar la coordinación de resultados de la Administración Pública Federal, directamente bajo la responsabilidad del Presidente de la República.

La respuesta a estos requerimientos fueron o son:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley General de Deuda Pública.
- Decreto por el cual se adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contraloría Mayor de Hacienda.
- Decreto que adiciona el artículo 39 de la Ley de Contratos y Obras Públicas.
- Decreto que adiciona la Ley de Adquisiciones del Gobierno Federal.

Esta instrumentación legal permitía una reestructuración administrativa; evitaba duplicidad de funciones, precisaba responsabilidades, facilitaba la coordinación de las acciones públicas.

Solamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal implicó en esta Reforma Administrativa:

- Creación de seis nuevas Dependencias.
- Desaparición de dos Dependencias.
- Una más racional distribución de funciones.

Estos cambios nos permiten afirmar que estamos ante una Reforma Administrativa sin precedente en la historia de nuestra Administración Pública.

## II Fundamento Constitucional de la L.O.A.P.F.

El fundamento Constitucional de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra en el artículo 90 de nuestra Carta Magna; que a la letra dice: "La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios

del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación ... "

El Ejecutivo Federal está depositado en una sola persona (Art. 80 Constitucional) pero por cuestiones de diversa índole, el Presidente se ve imposibilitado físicamente para la realización de todas y cada una de sus funciones y atribuciones que por Ley, le han sido conferidas. De tal suerte, la necesidad de verse auxiliado es ineludible, así, la Constitución regula de que forma se verá auxiliado para la realización de dichas funciones.

Anotaremos los puntos más relevantes del fundamento Constitucional de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- Se auxiliará el Presidente con los Secretarios de Estado y con los Jefes de los Departamentos Administrativos; sólo en aquellos casos en que pueda delegar el Ejecutivo sus atribuciones o encargos.
- El Congreso de la Unión posee amplias facultades para variar; no sólo el número sino la competencia administrativa de las Entidades y de los Organos, así como las Dependencias que la componen. Sin que para ésto haya lugar a más modificaciones legales.
- El Congreso en una Ley (L.O.A.P.F.) que le es propuesta por el Presidente, estructura la Administración Pública, teniendo siempre en cuenta que la Administración Pública forma parte del Poder Ejecutivo.

### III. Organización Administrativa.

Con respecto a lo que debemos entender por Organización Administrativa

el Doctor Miguel Acosta Romero señala: "Organización Administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para que, de tal suerte se logre una unidad, tanto de acción como de dirección y ejecución. Y así, la Administración Pública alcance los fines que el Estado se ha trazado y que le fueron encomendados al Poder Ejecutivo Federal". (6)

La Constitución en su artículo 90, que ya transcribimos, señala que la Administración Pública será Centralizada y Paraestatal. De tal suerte, encontramos como dos primeras formas de la organización Administrativa u éstas, ya que la desconcentración y la descentralización, son forzosamente especies, incluidas en los dos géneros; la Administración Pública Central y la Paraestatal.

Al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se pronuncia como sigue:

"Artículo 1.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal".

La L.O.A.P.F. nos señala claramente como están integradas ambas vertientes de la Administración Pública; integrando a la Administración Pública Centralizada están:

- La Presidencia de la República.
- Las Secretarías de Estado.
- Los Departamentos Administrativos.
- La Procuraduría General de la República.

Por otra parte nos señala la L.O.A.P.F. como integrantes de la Administración Pública Paraestatal:

- Los Organismos Descentralizados.

- Las Empresas de Participación Estatal.
- Las Instituciones Nacionales de Crédito.
- Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.
- Las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas.
- Los Fideicomisos.

En un plausible intento de establecer una verdadera teoría de la Administración, el legislador ensaya una distinción de lo que entendemos o debemos entender por Administración Pública Centralizada, y la Paraestatal. Para ser más explícito este criterio transcribiremos los artículos segundo y tercero de la L.O. A.P.F.

"Artículo Segundo: en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden Administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes DEPENDENCIAS de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado.
- II. Departamentos Administrativos."

"Artículo Tercero: El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes ENTIDADES de la Administración Pública Paraestatal:

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

Consideramos que tal distinción, entre ENTIDADES y DEPENDENCIAS ha sido uno de los grandes aciertos de la Ley Orgánica de la Administración Públi-

ca Federal; la cual es perfectible debido a la dinámica de la Administración Pública, sin embargo, la L.O.A.P.F. es una obra legislativa de alcances inegables.

#### IV. Sectorización Administrativa.

##### Sectores de la Administración Pública Federal.

Ya hemos estudiado, en el capítulo primero de manera somera, la evolución Administrativa mexicana a través de sus Constituciones; etapas y momentos del proceso de modernización administrativa. Ahora estudiaremos uno de los resultados de dicha modernización: La Sectorización.

Es sabido que las modificaciones a la estructura de la Administración se dan en momentos diferentes en el tiempo. En ocasiones es un proceso de aproximación sucesiva; como lo es la Sectorización Administrativa, en otras etapas es un proceso inductivo ya que primero se hicieron cambios a las Leyes Orgánicas y Secundarias para después modificar a la Constitución; finalmente otras modificaciones siguieron un curso deductivo que se inició en la Carta Magna.

Se comprende así que el proceso de modernización Administrativa, es un proceso en el tiempo.

##### A. Principales características de la estructura de la Administración Pública.

Como principales características estructurales de nuestra Administración Pública Federal, señalaremos las siguientes:

- La Constitución establece dos formas de organización de los Organos del Poder Ejecutivo Federal: La Administración Pública Centralizada y la Paralela (Artículo 90 Constitucional)
- La Constitución dispone la expedición de una Ley Orgánica que distri-

buya los negocios Administrativos ente las distintas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es promulgada y en ella, en sus adiciones y modificaciones, se crean 18 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo (el Departamento del Distrito Federal). La propia Ley Orgánica redistribuye y crea nuevas funciones a esas Secretarías.

- La L.O.A.P.F. establece las bases jurídicas para la creación de las oficinas auxiliares y de apoyo técnico directo al Presidente. Se crean tales oficinas por acuerdo presidencial.

- La Constitución dispone que la L.O.A.P.F. señale las bases generales para la creación de las Entidades Paraestatales y para la intervención del Ejecutivo Federal en su operación (Artículo 90 Constitucional).

Al respecto el tratadista Pichardo Pagaza señala: "La Ley Orgánica establece en concordancia, con el Sistema básico de intervención del Ejecutivo en la operación de las Entidades Paraestatales". (7)

La Sectorización permite el agrupamiento de las Entidades en Sectores y Subsectores atendiendo a la naturaleza de sus actividades.

En ese sistema (Sectorización) corresponde a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, como coordinadores de Sector, conducir, a todas las Entidades de la Administración Paraestatal en:

- La Programación.
- Coordinación.
- Evaluación.

Mediante diversos acuerdos que tienen como fundamento los artículos 50 y 51 de la L.O.A.P.F., el Ejecutivo Federal agrupa en 17 Sectores Administrativos a todas las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, quedando como

coordinador de cada Sector, el titular de cada Dependencia.

El establecimiento y formación de las categorías de relación y responsabilidad entre las Secretarías de Orientación y Apoyo Global, llamadas genéricamente GLOBALIZADORAS; las Secretarías COORDINADORAS DE SECTOR y las Entidades Paraestatales COORDINADAS quedando el esquema base de la Sectorización de la siguiente manera:

1. Globalizadoras.
  2. Coordinadoras de Sector.
  3. Entidades Coordinadas.
- B. Necesidades de la Sectorización.

El crecimiento del Sector Paraestatal en México, ha sido excesivamente rápido; en 1946 existían 150 unidades Paraestatales, organismos descentralizados, empresas, fondos y fideicomisos. Para 1982 su número era ya de 964, el crecimiento de este grupo de Entidades obedeció a diversas razones Administrativas, anotaremos algunas de ellas:

- La necesidad de explotar un recurso natural que por Ley sólo puede hacerlo el Estado (PEMEX).
- La necesidad de regular ciertos procesos económicos (CONASUPO).
- La necesidad de fomentar la inversión privada en ciertos campos. (FONATUR).
- La necesidad de atender en forma prioritaria un servicio público (el METRO).
- La conveniencia de suplir o complementar la inversión privada insuficiente (SIDERMEX).

Existen numerosas razones válidas para explicar la expansión del Sector Paraestatal, consideramos importante subrayar que esta diversidad de origen y

organización de las Entidades creó graves dificultades para la planeación, control, seguimiento y evaluación, de las acciones de la Administración Pública Paraestatal.

Para lograr mayor grado de control sobre la Administración Paraestatal, se tomaron algunas medidas jurídicas y administrativas antes de 1976, mencionaremos las principales:

1. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas Públicas.
2. La incorporación a la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación, en 1965, de las 27 principales empresas y organismos (que representaban el 85% de los recursos de toda la Administración Paraestatal). (8)

Desde el punto de vista Administrativo, el principal elemento de Dirección y de Control estaba representado por el acuerdo del titular del organismo o empresa, con el Presidente de la República. Los acuerdos o Audiencias presidenciales recaían sólo en los principales organismos y empresas y eran muy poco frecuentes; el llamado TRAMO DE CONTROL ADMINISTRATIVO del Presidente era tan amplio, que resultaba físicamente imposible mantener una razonable eficiencia en el manejo de las Entidades incorporadas en esas esferas o ámbito de autoridad presidencial.

La Administración Paraestatal, entre tanto, crecía en dimensión y en importancia económica. La ausencia de una real dirección, control y evaluación sobre dicho Sector, era casi total.

"Se imponían medidas de fondo - señala el tratadista Pichardo - para corregir una estructura defectuosa de la Administración Pública Federal. En el diagnóstico de la situación administrativa elaborado por la Comisión de Adminis-

tración Pública, en 1967, surgieron las primeras ideas acerca de la conveniencia de crear sectores administrativos con su respectiva cabeza de Sector". (9)

El proceso de Sectorización se inició en enero de 1977, a partir de la vigencia de la L.O.A.P.F., y se ha venido perfeccionando obteniendo un alto grado de avance, caracterizando a la estructura actual de la Administración Pública Paraestatal.

### C. Definición de Sectorización.

1. La definición legal de Sectorización Administrativa la encontramos inmersa en los artículos 48 y 49 de la L.O.A.P.F. y que señalan:

"Art. 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por Sectores definidos considerando el objeto de 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".

"Art. 49.- La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por Sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como Coordinadora del Sector respectivo".

Con base en estos artículos, el artículo octavo de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señala:

"Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la COORDINACION DE SECTORES, establecer políticas de desarrollo para las Entidades del Sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, co

nocer la operación y evaluar los resultados de las Entidades Paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la Ley".

Cabe mencionar que al plantearse por primera vez la Sectorización en un texto legal fue en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en su artículo 50 - hoy reformado - el cuál, consideramos, intentaba definir en forma clara y precisa a la Sectorización a diferencia de los artículos anteriormente citados que únicamente la señalan. Es por ello que consideramos importante la transcripción de este artículo 50 que ha sido reformado para incluir en él, otro aspecto legal diverso a la Sectorización.

Artículo 50 (L.O.A.P.F. 1985): "El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de Entidades de la Administración Pública Paraestatal, por Sectores Definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designa como coordinador del Sector correspondiente.

Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos organizarán a las Entidades Paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en Subsectores - cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades".

## 2. Definición Doctrinal de Sectorización.

Una vez anotados los preceptos en los que nuestra legislación conceptualiza a la sectorización, pasaremos a exponer lo que los tratadistas, señalan con respecto al tema:

El licenciado Alejandro Carrillo Castro señala como sectorización: "El - agrupamiento de las Entidades Paraestatales por Sectores Administrativos, bajo la coordinación del titular de una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo, constituye básicamente una imputación de responsabilidad que debe

interpretarse con propósitos de coordinación programática y de eficiencia Administrativa y de elevación de la productividad, y no como un pretexto para el "enfeudamiento" administrativo de dichos sectores". (10)

De esta definición consideramos importantes los siguientes puntos:

- La imputación Sectorial no genera una relación de DEPENDENCIA JERARQUICA DIRECTA entre los Coordinadores de Sector y los titulares de las Entidades que lo integran. La Sectorización implica por tanto, el pleno reconocimiento de la autonomía legal, patrimonial, técnica y orgánica que ca racterizan a la Administración Pública Paraestatal conforme a las diferentes modalidades que establece la Ley:

- Organismos Descentralizados.
- Empresas de Participación Estatal.
- Fideicomisos.
- Etcétera.

- La Sectorización constituye un esfuerzo por racionalizar la Administración Pública Federal en su conjunto, y sirve de base a la Conformación del modelo de Planeación y Control desconcentrado o de responsabilidad compartida en el que se señalan acciones y decisiones que deben cumplir las Dependencias GLO BALIZADORAS, COORDINADORAS DE SECTOR y LAS ENTIDADES PARAESTATALES AGRUPADAS en su respectivo Sector.

Por su parte el licenciado Ignacio Pichardo Pagasa, señala como definición de Sectorización, la siguiente: "la Sectorización de la Administración Pública Federal se debe entender como el acto jurídico-administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de Entidades Paraestatales bajo la coordinación del titular de una Secretaría o Departamento." (11)

Destacamos como elementos constitutivos de esta definición los siguientes:

- La sectorización es un sistema de trabajo.
- Existe un sujeto activo, que es la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que coordina el Sector correspondiente.
- Los sujetos Coordinados, integrado por el grupo de Entidades Paraestatales que conforman cada sector (Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Sociedades Nacionales de Crédito, Fondos y Fideicomisos).
- Una acción, que es la de coordinar los fines y actividades de un grupo determinado de Entidades que quedan dentro de un Sector. Acción que considera la programación, coordinación y evaluación de su funcionamiento.
- Convertir las dependencias directas del Ejecutivo (Secretarías o Departamentos Administrativos) en Unidades de Coordinación Sectorial, con la idea de organizar por sectores de actividad a la Administración Pública Federal.

Otra definición que consideramos importante es la contenida en el Programa de Reforma Administrativa (1976-1982) que señala:

"Un Sector Administrativo es una convención de Análisis Programático, que se emplea para obtener consistencia en las acciones que realizan diversas dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal con objetivos comunes. Es un sistema de trabajo por medio del cual se interrelaciona la actividad de las Dependencias Centralizadas con las de aquellas Entidades Paraestatales que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia globales. Es el Presidente de la República quien, previo acuerdo, determina qué entidades quedan agrupadas en cada Sector específico de actividad, para efectos del programa gubernamental". (12)

A continuación aportaremos nuestra definición de Sectorización:

La Sectorización es un sistema de trabajo, organizado en tres niveles

que son: Globalizadoras (orientación y apoyo), Cabezas de Sector (Dependencias), Entidades Paraestatales; organización que tiene como principal objeto el control, presupuestación, y dirección del Sector Paraestatal y que el Ejecutivo en virtud de estar físicamente imposibilitado para cumplir totalmente dichas actividades, las delega en sus colaboradores más cercanos (Administración Pública Centralizada).

#### D. Problemática de la Sectorización.

La Precisión de este sistema de trabajo (Sectorización) planteaba un importante problema de orden legal, en virtud de que las Entidades Paraestatales cuentan con una personalidad jurídica distinta de la del Estado. Sin embargo, se partió del supuesto de que si bien las Entidades Paraestatales tienen personalidad jurídica propia, diferente de la del Estado; los recursos que utilizan son fondos públicos, producto de aportaciones o participaciones que de modo directo o indirecto realiza el Gobierno Federal.

Con base en ese supuesto, se propuso la conveniencia de que las actividades de dichas Entidades, se coordinasen de manera más congruente con las líneas de política establecidas por las Dependencias Centralizadas que tienen atribución en la materia.

A este respecto el licenciado Carrillo Castro advierte lo siguiente: "dentro de este nuevo modelo sectorial, se mantiene la centralización de la normatividad y de la compatibilización (sic) global de los aspectos relacionados con la planeación y la evaluación, pero se descentralizan las funciones operativas, - que corresponden tanto a las propias dependencias del Ejecutivo como a las distintas Entidades Paraestatales" (13)

#### E. Objetivos Básicos de la Sectorización.

Los tratadistas coinciden en señalar como objetivos básicos de este siste

ma de trabajo llamado sectorización los siguientes:

- Ordenar la basta y compleja Administración Pública Paraestatal en Sectores o sea, grupos de empresas que tienen en común aspectos con un coordinador de Sector que es un Secretario de Estado o un Jefe de Departamento Administrativo, con el fin de lograr una mayor coordinación y control de las Entidades que la integran.

- Elevar la eficiencia de las Entidades para fortalecerlas; como instrumento básico del Estado como rector del desarrollo.

- Convertir a las Entidades Paraestatales agrupadas en cada Sector Administrativo en instrumentos para la implantación de las políticas Administrativas que llevan a cabo las Dependencias Centralizadas.

- Modernizar los sistemas de planeación, programación, información y evaluación de la Administración Pública Federal.

- Dar unidad y direccionalidad al gasto público en su conjunto.

#### F. Criterios de Sectorización.

La integración de los sectores Administrativos se llevó a cabo - en la mayoría de los casos - tomando en consideración la afinidad de las atribuciones, funciones y actividades de la Dependencia Centralizada que actuaba como coordinadora de Sector; con los objetivos específicos de la Entidad Paraestatal a Sectorizar, sin embargo, algunas Entidades Paraestatales persiguen propósitos vinculados con la esfera de competencia de dos o más Secretarías (cabezas de Sector). Su agrupamiento, se definió entonces, casuísticamente, en función de su mayor relación con las políticas prioritarias del Gobierno de la República. Dichos criterios de agrupación sectorial fueron, entre otros, los siguientes:

- Las Instituciones Nacionales de Crédito, la Banca Mixta, las Instituciones de Seguros y Fianzas, se agruparon en el sector administrativo que coor

dina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual no implica que queden agrupadas en dicho sector las Entidades Paraestatales en cuyo capital participan mayoritariamente o minoritariamente las anteriores Instituciones, si sus actividades no son afines a las de esa Secretaría.

- Debido a que una buena parte de las Entidades Paraestatales se integran en consorcios o grupos de empresas que responden a una matriz, en una primera instancia se procedió al agrupamiento de los consorcios o grupos como si se tratara de una sola entidad; de esta manera, las filiales o subsidiarias corren la suerte, en cuanto a la Sectorización, de su matriz o cabeza de grupo.

- Los fideicomisos eminentemente financieros y no ligados directamente a programas sustantivos, se agruparon en el Sector Coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que los fideicomisos operativos o vinculados directamente a programas sustantivos se distribuirían en los Sectores Administrativos con cuyas atribuciones y propósitos tengan mayor conexión o sean afines.

- Otras Entidades Paraestatales, cuyas actividades tienen relación con más de una dependencia centralizada (cabeza de Sector), se agruparon en función del peso relativo de sus objetivos con las políticas prioritarias gubernamentales. (14)

#### G. Categorías Sectoriales.

En el sistema de agrupamiento estructural (Sectorización) existen tres categorías o niveles de decisión:

1. Las Secretarías o Entidades de Orientación y apoyo global llamadas genéricamente GLOBALIZADORAS, y que son:

- a. Secretaría de Programación y Presupuesto.
- b. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

2. Las Secretarías y el Departamento del Distrito Federal que son COORDINADORES O CABEZAS DE UN SECTOR; son 17, pues se incluyen también a la S.P.P. y a la S.H.yC.P., en su calidad de coordinadores de sus respectivos Sectores. Cabe aclarar que tanto la Secretaría de marina como la Contraloría General de la Federación no tienen bajo de sí ninguna Entidad por coordinar, es decir, no son cabeza de Sector alguno.

3. Las ENTIDADES agrupadas bajo cada coordinadora de Sector, y que tienen número variable; diríamos que hoy día se desconoce el número exacto de Entidades, debido al proceso de redimensionamiento del Sector Paraestatal emprendido por el régimen Lamadridista.

1. GLOBALIZADORAS.

Como ya anotamos, son dependencias de orientación y apoyo global las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y la Contraloría. En su calidad de globalizadoras realizarán o tendrán como siguientes atribuciones para efectos de la Sectorización:

- Normativas o Definitorias.

En virtud de que son órganos de autoridad.

- De Vigilancia y Control Global.

En materia de política, planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos del Sector Público.

- De Apoyo y Asistencia Técnica.

Para habilitar a las Dependencias en su papel de Coordinadoras de Sector.

Estas dependencias (Globalizadoras) establecen las normas y políticas que regulan la acción de las distintas Entidades en función de su ubicación Sectorial,

actuando en la economía, rentabilidad social y financiera y la situación patrimonial específica, excepcionalmente, sustituyen a las Dependencias y Entidades en su tarea de coordinación, cuando es necesario debido a la inacción o inadecuada función de algunas de éstas. (15)

a. Funciones Específicas de las Globalizadoras.

Les corresponden funciones específicas en ámbitos de planeación, programación, presupuestación, control, evaluación, información y normatividad jurídica, adquisiciones, recursos humanos, organización y modernización administrativa.

El tratadista Pichardo Pagasa expone a manera de glosa dichas funciones específicas, y que son las siguientes:

- Integrar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las aportaciones conjuntas de las Dependencias, Entidades Públicas y de los grupos sociales.

- Preparar el Programa Financiero Nacional y proyectar y calcular los ingresos de las Entidades Paraestatales.

- Coordinar los Programas Regionales con la participación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, los Estados y Municipios involucrados, así como los grupos sociales.

- Coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

- Establecer Normas y Lineamientos para el ejercicio del presupuesto.

- Planear, Organizar y Coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, así como expedir las normas para regular el funcionamiento de instrumentos y procedimientos de control y vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización. (16)

2. COORDINADORAS DE SECTOR.

Este nuevo modelo de organización Administrativa, llamado Sectorización

hizo necesario que la Administración Pública Federal precisara el ámbito de responsabilidad de cada una de las partes involucradas, ya vimos a las Globalizadoras, corresponde ahora ver a las CABEZAS DE SECTOR, y cuyas principales atribuciones son:

- Planear, Coordinar y Evaluar la operación de las Entidades agrupadas en su Sector.

- Orientar y Coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de las Entidades en su Sector.

- Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Globalizadora) debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto (Globalizadora) los proyectos y programas de actividades de las Entidades de su Sector, que requieran de financiamiento para su realización.

- Vigilar en coordinación con la Globalizadora, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la utilización de recursos provenientes de financiamientos autorizados a las Entidades del Sector respectivo, con la intervención de las Globalizadoras. Dicha vigilancia abarca también, el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las Entidades integradas en su Sector. (17)

### 3. ENTIDADES SECTORIZADAS.

Debido a que en el capítulo siguiente, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, nos referiremos a dichas entidades pormenorizadamente, en este apartado únicamente señalaremos una fase que implica esta Sectorización Administrativa.

#### A. Redimensionamiento del Sector Paraestatal.

Con objeto de garantizar que la Administración Pública Paraestatal respon

da con mayor eficacia, eficiencia y congruencia a los objetivos y metas de la política económica nacional, se han establecido una serie de políticas y medidas que norman el funcionamiento, crecimiento y redimensionamiento del Sector Paraestatal.

A partir de la publicación de la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (31 de diciembre de 1976) y conforme al acuerdo Glo balizador de Acciones de Reforma Administrativa, al que se hizo referencia an teriormente, sólo la Secretaría de Programación y Presupuesto puede actuar, co mo conducto del Ejecutivo Federal (que es quien tiene personalidad jurídica) pa ra autorizar la participación Estatal en Empresas, Sociedades o Asociaciones, mercantiles o civiles, ya sea en su CREACION, en el AUMENTO DE SU CAPITAL O PATRIMONIO, o en la ADQUISICION de todo o parte de la misma.

Por otra parte, y con objeto de impedir el crecimiento desmedido e irra cional de la Administración Pública Paraestatal, sólo a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se puede someter a la consideración del Ejecutivo Federal, bien sea por iniciativa propia o tomando en consideración la opi nión del Coordinador Sectorial correspondiente, las propuestas relacionadas con la modificación de la Estructura y Bases de Organización de las Entidades de cada Sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades; así como la iniciativa para fusionar, disolver y liquidar las Entidades agrupadas en cada Sector que no cumplan con sus fines y objeto social, o cuyo funciona miento ya no sea conveniente desde el punto de vista de la economía nacional. (18)

Debido a este proceso de redimensionamiento, el Sector Paraestatal es hoy día difícil de cuantificar ya que el redimensionamiento (dar la dimensión

correcta) es un proceso en marcha, y que no debe ser simplemente un plan sexual, ya que el crecimiento desmedido, que dió origen a este problema se ha logrado detener, sólo esperamos el reordenamiento paulatino de las Entidades Para estatales.

#### IV. ESTRUCTURA DE LA L.O.A.P.F.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en principio se encuentra estructurada de la siguiente manera:

##### TITULO PRIMERO

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

##### CAPITULO UNICO

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

##### TITULO SEGUNDO

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

##### CAPITULO I

DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS

ADMINISTRATIVOS.

##### CAPITULO II

DE LA COMPETENCIA DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y

LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

##### TITULO TERCERO

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

##### CAPITULO UNICO

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Para efectos del análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976, lo haremos partiendo de su primer texto, ya que ha sido objeto de un sin número de reformas, a las cuales nos referiremos de manera breve.

Consideramos prudente la transcripción de algunos párrafos de la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ya que dichas transcripciones nos permitirán encontrar el valor intrínseco, cualidades y objetivos de la ley.

"El actual aparato administrativo facilitó el cumplimiento de un buen número de las metas de nuestra Revolución: en las diversas etapas de su desarrollo e institucionalización. Sin embargo, no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo realizado hace 18 años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces". (19)

La Nación reclamaba nuevamente la adecuación de su Administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país. La reorganización requerida debería orientarse más que a revolucionar las antiguas estructuras, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trataba también de realizar los ajustes indispensables que permitían las duplicidades de funciones.

También se buscaba precisar responsabilidades en el Sector Central así como simplificar estructuras Administrativas, de manera que el Poder Ejecutivo contara con el auxilio de una Administración Pública eficaz, que se reflejara en procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

De tal suerte, que, haciendo un recuento de los defectos, irregularidades que marcaban a la Administración Pública Federal, podríamos decir que fueron

los siguientes:

- Falta de modernización del aparato administrativo.
- Inadecuación de la Administración Pública a las necesidades del país.
- Duplicidad de funciones.
- Imprecisión de responsabilidades.
- Complicación de estructuras.

Para el logro de estas adecuaciones, la Exposición de Motivos señalaba:

"En busca de la eficacia de la acción Pública, se requiere de un orden legal, sin el cual la coordinación es imposible de alcanzar. El Gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo Nacional. Esta reorganización se vuelve un requisito indispensable para exigir de todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo. Sin que se pretendiese con ello, desconocer los alcances logrados y la eficiencia de los instrumentos que han acreditado en el tiempo su utilidad; tampoco cambiar por cambiar o intentar modificaciones innecesarias". (20)

Otro problema al que se enfrentaba y enfrenta la Administración Pública Federal es el crecimiento del Aparato Gubernamental, el cual, con el propósito de resolver los problemas cuando éstos se vuelven más agudos y urgentes; propició, en algunas ocasiones, la creación de nuevos organismos o procedimientos lo cual se degeneró en superposición de acciones e instancias duplicadas, así como yuxtaposición de responsabilidades y funciones.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal pretende convertir la compleja estructura burocrática en un instrumento con responsabilidades claras y precisas que evite la duplicación de funciones existente, y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente, en los resultados que demanda la Nación.

Este propósito requiere, igualmente, la institucionalización de los programas de acción de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, que resulten comprensibles, y por lo mismo, viables no sólo para los servidores públicos sino para la población en general.

La inclusión de las Entidades Paraestatales en esta Ley, significa un avance sin precedente en nuestra historia legislativa, debido a que se incluyen, en un sólo ordenamiento, las dos grandes vertientes de la Administración Pública ésto es, a la Administración Centralizada y a la Paraestatal. La inclusión de las Entidades Paraestatales es de gran relevancia toda vez que a partir de 1966 el aumento constante de Entidades de la Administración Pública Paraestatal la han hecho crecer desmedidamente. La inclusión en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de Reforma Administrativa que desde 1965 recibió un decidido apoyo normativo, el cual culmina, por lo que respecta a las Entidades de la Administración Pública Federal, con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual será objeto de estudio en el capítulo IV de esta tesis.

En el cuerpo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establecen los mecanismos por medio de los cuales las Entidades Paraestatales, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las Dependencias del Ejecutivo Federal, como ya analizamos en este capítulo, estos mecanismos los conocemos por el nombre de Sectorización.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal especifica y delimita las funciones de las Dependencias del Ejecutivo. Organiza de manera clara y sistematizada a la Administración Pública Federal en sus dos vertientes; Centralizada y Paraestatal, logrando, de un sólo golpe, erradicar uno de los principales problemas que aquejaban a la Administración Pública Federal; y que dió origen,

entre otras razones, a esta Ley Orgánica; y que es la duplicidad y trasposición de funciones, que convertían - poco a poco - a la Administración Pública Federal en un aparato burocrático insuficiente y oneroso. Si bien es cierto, la Administración Pública es dinámica, pero ésta debe tener fundamento en bases sólidas, atribuciones y funciones claras y precisas.

En principio (1977) la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableció la necesidad de crear más Secretarías, y fusionar algunas con otras.

Ejemplo de fusión de Secretarías es la siguiente: "Por principio se estableció la organización agropecuaria en forma unificada, toda vez que dicha organización se encontraba dividida en los siguientes organismos: La Administración de insumos, el riego y la tenencia de la tierra se encontraban dispersas en diferentes entidades administrativas, lo cual distaba de optimizar la producción agropecuaria y forestal, de tal suerte que reúnen en una sola Secretaría de Estado las atribuciones concedidas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería por una parte y la Secretaría de Recursos Hidráulicos por otra. Consiguiéndose así, la creación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos". (21)

Por lo que respecta a la modificación de nombre de las Secretarías de Estado; encontramos a la Secretaría de Comercio (hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), la cual se creó tomando en cuenta la complejidad de las actividades comerciales y su incidencia en todos los aspectos de la vida económica nacional. Esta Secretaría busca la coordinación de las áreas comerciales, con el fin de promover una acción unitaria, sistematizada, concisa y clara, acorde con las exigencias de desarrollo del país.

Así mismo, se buscó en esta Secretaría la vinculación integral y estructural de la Administración Pública con la actividad comercial, con la producción, los procesos de distribución, y la orientación a los consumidores.

En cuanto a la creación de nuevas Secretarías, la Ley Orgánica de la Administración Pública contempló la creación de un Departamento Administrativo (Dependencia), que respondiera a los requerimientos que conllevan un mar territorial tan amplio; bajo este contexto y a la luz de la Administración Pública, se creó el Departamento de Pesca (hoy Secretaría de Pesca) unidad que se ocupa particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar.

Por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial del día 4 de enero de 1982, se modificó la estructura del Departamento de Pesca para convertirse en Secretaría de Estado. Medida que consideramos carente de toda técnica jurídica, toda vez que hace una estratificación entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que ni la Ley Orgánica de la Administración Pública hace, por el contrario niega en su artículo 10 y que a la letra señala:

"Artículo 10.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, prominencia alguna".

Como podemos apreciar, el legislador desconoce o pasa por alto, tal vez no de manera intencional, el texto de la Ley, ocasionando que en la realidad si exista prominencia entre estas dos Dependencias, sin necesidad de que exista alguna; ésto acarrea, costos altísimos para la Administración Pública ya que esta estratificación absurda cuesta muchos miles de millones en: papelería, documentación, sueldos, etc.

Esta falta de técnica jurídica, bien puede acabar con el dinamismo de la Administración Pública, haciéndola también, ineficaz toda vez que estos cambios de nombre paralizan parcial o totalmente a la Dependencia sujeta a dicho cam-

bio, sustrayéndola de sus actividades cotidianas.

Igual comentario nos merece el hecho de que, también por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas el 21 de enero de 1985 se cambió el nombre a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, por el de Secretaría de Salud. Cambio que aunado a los errores que ya señalamos, peca de falta de semántica ya que el primer nombre es mucho más amplio y correcto, mientras que el segundo sólo nos indica un estado clínico.

No podemos permitir que se cambie de nombre a Secretarías de Estado por el simple hecho de innovar; señalamos este hecho como un exceso legislativo costesísimo y por demás innecesario que rompe con cualquier principio de continuidad, no sólo administrativo sino legal, lo que consideramos, deja a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no como un ordenamiento rector y capaz de delimitar campos, competencias y responsabilidades, en aras de una Administración Pública eficaz y eficiente, estas reformas, la convierten en una Ley Sexenal sujeta a los designios, desaciertos y demás, que el Presidente de la República en turno desee introducir en el texto.

Lo que es aún más criticable, es que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, justifica y promueve esta tendencia de cambios de nombres; el artículo quinto transitorio de dicha Ley, señala lo siguiente: "Quinto.- Cuando esta Ley dé una denominación nueva o distinta a alguna Dependencia cuyas funciones estén establecidas en Ley anterior (diríamos también en ésta), dichas funciones se entenderán concedidas a la Dependencia cuyas funciones estén establecidas en Ley anterior, dichas atribuciones se entenderán concedidas a la Dependencia que determine esta Ley y demás disposiciones relativas".

Bien podríamos considerar que este artículo contraviene cualquier inten-

to por crear una Administración Pública sana. Ya que permite cambios de denominaciones que no tienen en realidad valor alguno; bien podrían llegar a llamarse las Secretarías: Secretaría I, Secretaría II, etc. Y deja por otro lado a las atribuciones sin regulación alguna, circunstancia por demás inverosímil ya que, en dado caso, las atribuciones o funciones dan el nombre a la Secretaría o Departamento Administrativo, no son los nombres los que dan el funcionamiento de las Dependencias, son simplemente indicativos de sus funciones, en el mejor de los casos.

Aunado a ésto, el gasto que ocasiona un cambio de nombre, que no se justifica ni aumentando atribuciones ni quitando facultades, es altísimo, podríamos señalar que es tan alto como el presupuesto total para un año de un Municipio de pequeñas dimensiones.

En igual situación se encuentran la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (anteriormente Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas), cambió de nombre publicado el 29 de diciembre de 1982.

También la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (anteriormente Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial) nombre que adoptó en la misma fecha que la anterior Secretaría.

El primer capítulo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "De la Administración Pública Federal", por principio nos delimita los campos de la Administración Pública, agrupándola en dos vertientes principales: la Centralizada y la Paraestatal.

En busca de una integración exacta de ambas Administraciones, nos señala que la primera, (Centralizada) estará integrada por:

- La Presidencia de la República.
- Las Secretarías de Estado.

- Los Departamentos Administrativos.
- La Procuraduría General de la República.

La Administración Paraestatal estará compuesta por:

- Organismos Descentralizados.
- Empresas de Participación Estatal.
- Instituciones Nacionales de Crédito.
- Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.
- Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas.
- Fideicomisos.

De igual forma, se señala en los artículos dos y tres que la Administración Pública Centralizada se encuentra integrada por DEPENDENCIAS, mientras que la Administración Pública Paraestatal por ENTIDADES.

La asimilación del Procurador General de la República a la Administración Centralizada obedece a que éste, es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

Con respecto al Departamento del Distrito Federal, la L.O.A.P.F. pensamos, comete un error ya que lo llama Encargado del Gobierno del Distrito Federal; sin tomar en cuenta que se trata de un colaborador del Presidente de la República, aunado a que, el Jefe del Departamento del Distrito Federal no es electo por sufragio.

El artículo seis señala la integración del llamado Consejo de Ministros para el caso de Suspensión de Garantías, establecido en el artículo 29 Constitucional.

En los siguientes numerales, la L.O.A.P.F. establece las reuniones del Jefe del Ejecutivo con los titulares de las Dependencias a fin de establecer las políticas administrativas a seguir.

De igual forma se crean las Unidades de Asesoría de la Presidencia, te-

niendo éstas, el número y cuantía que el Jefe del Ejecutivo requiera.

Se establece de manera acertada, el Sistema de Programación y Presupuestación, de acuerdo con los objetivos y prioridades que establezca el Ejecutivo Federal.

El título segundo, "De las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos" nos señala que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, tendrán igual rango y jerarquía. Punto que, como ya vimos, anteriormente, no se aplica en la realidad, toda vez que aquellas son de mayor importancia que éstos.

Se establece la obligación de los titulares de las Dependencias, de elaborar los proyectos de leyes, reglamentos y decretos del Presidente de la República que incidan en sus ramos.

El artículo trece establece el refrendo ministerial señalando que, para que las órdenes, decretos y reglamentos del Ejecutivo sean obedecidos, éstos deberán ir signados por el titular de la o las Dependencias que tengan ingerencia en la materia sujeta a esa orden del Ejecutivo.

Por recientes reformas a la L.O.A.P.F. se estableció que los Decretos Promulgatorios de Leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá la firma del Secretario de Gobernación. La Suprema Corte de Justicia señala que esta reforma es Constitucional, ya que no limita el Refrendo Ministerial.

Los artículos 14 y 15 señalan quienes serán los titulares de las Dependencias:

- Al frente de cada Secretaría estará un Secretario de Estado quien se verá auxiliado por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, etc., que considere necesarios para el ejercicio de sus funciones.

- Al frente de cada Departamento Administrativo, estará un Jefe de Departamento quien será auxiliado por los Secretarios Generales, Oficial Mayor, Delegados (para el caso del D.D.F.), Directores, Subdirectores, etc., que el ejercicio de sus atribuciones requiera.

Se establece de manera clara, que en los juicios de amparo el Presidente de la República podrá ser representado por el Titular de la Dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias.

En el artículo 16, se establece la Delegación de Funciones en las Dependencias, señalando expresamente, que sólo será posible delegar aquellas funciones que la Ley permita.

En el siguiente artículo, el 17, se señala la Desconcentración Administrativa, a la cual ya nos referimos.

La necesidad de que cada Dependencia tenga un Reglamento Interior, es señalada en la L.O.A.P.F., advirtiendo que en ese Reglamento donde se determinarán las atribuciones de las Unidades Administrativas que integran a las Dependencias.

En el mismo sentido se perceptúa la necesidad de que los titulares de las Dependencias expidan sus manuales de organización.

Las comisiones intersecretariales - establecidas en el artículo 21 - podrán ser permanentes o transitorias y serán integradas por los Titulares de las Dependencias, así como los Directores de las Entidades, de acuerdo con el objeto que persiga dicha reunión.

La comparecencia de los Secretarios y Jefes de Departamento Administrativo a que se refiere el artículo 93 Constitucional se encuentra reglamentado en los mismos términos en el artículo 23.

En caso de conflicto o indeterminación de atribuciones entre dos o más

Dependencias, correspondetá al Secretatio de Gobernación resolver dicha discrepancia.

Por lo que respecta a las atribuciones y competencia de las Dependencias haremos un somero estudio señalando algunas de las atribuciones de cada Secretaría o Departamento Administrativo en particular.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS (Art. 35)

Le compete:

- Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal.
- Encausar el crédito ejidal.
- Fomentar las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria y silvícola.
- Fomentar y realizar programas de reforestación.
- Administrar los recursos forestales en los terrenos valdíos y Nacionales.
- Vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Aguas.
- Etcétera.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (Art. 34)

Le compete:

- Formular y conducir las políticas generales de industria y comercio exterior e interior, abasto y precios del País.
- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios.
- Fomentar el comercio exterior del País.
- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales.
- Coordinar y dirigir el Sistema Nacional de Abasto.

- Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil.
- Etcétera.

. SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (Art. 36)

Le compete:

- Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones, de acuerdo con las necesidades del País.
- Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos, telégrafos, teléfonos, télex y los servicios Federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas, así como las aéreas.
- Otorgar concesiones en materia de Comunicaciones.
- Regular y vigilar la Administración de los Aeropuertos.
- Realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras.
- Regular, promover y organizar la Marina Mercante.
- Etcétera.

. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION (Art. 32 bis)

Le compete:

- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- Expedir normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública.
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización.
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

- Informar anualmente al Ejecutivo sobre el resultado de la evaluación de las Dependencias y Entidades.
- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.
- Etcétera.

• SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL (Art. 29)

Le compete:

- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la fuerza aérea.
- Organizar y preparar el Servicio Militar Nacional.
- Organizar las reservas del Ejército y Fuerza Aérea.
- Adquirir y fabricar armamento destinado al Ejército y Fuerza Aérea.
- Administrar la Justicia Militar.
- Etcétera.

• SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA (Art. 37)

Le compete:

- Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.
- Proyectar la distribución de la población en el Territorio Nacional.
- Ejercer la posesión de la Nación en las playas y zona marítimo-terrestre y administrarlas en los términos de Ley.
- Tener a su cargo el registro de la Propiedad Federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación.
- Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud.
- Organizar y administrar reservas de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y colecciones forestales.

- Etcétera.

. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA (Art. 38)

Le compete:

- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:
  - a. La enseñanza preescolar.
  - b. La enseñanza técnica industrial.
  - c. La enseñanza agrícola.
  - d. La enseñanza superior y profesional.
  - e. La enseñanza deportiva y militar.
- Ejercer la vigilancia que proceda de acuerdo con el artículo tercero Constitucional.
- Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones.
- Otorgar becas a las estudiantes nacionales.
- Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el Sector Público.
- Etcétera.

. SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL  
(Art. 33)

Le compete:

- Poseer los bienes de la Nación, siempre que no se encuentren asignados expresamente a otra Dependencia.
- Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, permisos o la vigilancia de la explotación de los bienes de la Nación.

- Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, en los bienes concesionados.
  - Llevar el catastro petrolero y minero.
  - Regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear.
  - Etcétera.
- SECRETARIA DE GOBERNACION (Art. 27)

Le compete:

- Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo.
  - Publicar el Diario Oficial de la Federación.
  - Vigilar el cumplimiento de los preceptos Constitucionales por parte de las autoridades del País.
  - Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra Dependencia.
  - Fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a leyes.
  - Promover la producción cinematográfica, de radio, televisión y la industria editorial.
  - Etcétera.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO (Art. 31)

Le compete:

- Estudiar y formular los proyectos de leyes impositivas, las leyes de ingresos federal y del Departamento del D. F.
- Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en los términos de las leyes.

- Determinar los criterios y los montos globales de los estímulos fiscales.
- Formular el programa de gasto Público Federal y el proyecto de egresos de la Federación.
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación.
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del País.
- Dirigir la política monetaria crediticia Nacional.
- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del D. F.
- Etcétera.

. SECRETARIA DE MARINA (Art. 30)

Le compete:

- Organizar, administrar y preparar la Armada del País.
- Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas Nacionales y la zona económica exclusiva.
- Organizar y operar el servicio de Aeronáutica Naval Militar.
- Inspeccionar los servicios de la Armada.
- Etcétera.

. SECRETARIA DE PESCA (Art. 43)

Le compete:

- Formular y conducir la política pesquera del País.
- Asesorar técnicamente la producción y explotación pesquera en todos los aspectos.
- Otorgar contratos, concesiones, permisos y autorizaciones para la

explotación de la flora y la fauna acuática.

- Determinar las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas.
  - Regular la formación y organización de la flota pesquera.
  - Etcétera.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (Art. 32)

Le compete:

- Proyectar la planeación Nacional.
  - Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.
  - Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal.
  - Establecer normas, lineamientos y políticas de Administración Pública.
  - Coordinar el Servicio Civil de Carrera.
  - Coordinar los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica.
  - Etcétera.
- SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA (Art. 41)

Le compete:

- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes Agrarias y sus reglamentos.
- Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria.
- Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías.
- Intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal.
- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales.

- Etcétera.

. SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES (Art. 28)

Le compete:

- Dirigir el Servicio Exterior en sus aspectos Diplomáticos y Consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.
- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del País y aguas internacionales.
- Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero.
- Intervenir en los tratados de extradición y exhortos internacionales.
- Etcétera.

. SECRETARIA DE SALUD (Art. 39)

Le compete:

- Establecer y conducir la política Nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y Salubridad general.
- Coordinar el Sistema Nacional de Salud.
- Crear y administrar establecimientos de Salubridad y Asistencia Pública.
- Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, Salud Pública, Asistencia Social y regulación sanitaria.
- Etcétera.

. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (Art. 40)

Le compete:

- Vigilar la aplicación de las disposiciones del artículo 123 Constitucional.
- Procurar el equilibrio de los factores de la producción.

- Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley.
- Llevar el registro de las asociaciones obreras.
- Etcétera.

. SECRETARIA DE TURISMO (Art. 42)

Le compete:

- Formular y conducir la Política de desarrollo de la actividad turística Nacional.
- Promover el desarrollo turístico Nacional.
- Participar en las comisiones Consultivas de tarifas turísticas.
- Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos.
- Etcétera.

. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (Art. 44)

Le compete:

- Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica.
- Y las demás.

El último capítulo de la L.O.A.P.F., señala los principios básicos de la Administración Pública Paraestatal y que son el enlace con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, cuyo estudio realizaremos en el capítulo IV de esta tesis.

A. Opinión Personal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es y debe ser el ordenamiento jurídico fundamental de la Administración Pública Mexicana. En él, deben estar pormenorizados los principios administrativos que la Constitución establece.

Pensamos que es urgente una reordenación de la L.O.A.P.F. en aras de una Administración Pública eficaz y eficiente, toda vez que esta Ley, a varios años de

su promulgación no ha podido convertirse en el puntal de la Administración Pública. por el contrario, ha sido sujeta a infinidad de reformas y adiciones, más que la han convertido en una Ley Sexenal que establece principios que só lo tendrán vigencia durante seis años.

Esta vigencia efímera de la L.O.A.P.F. se traduce en la práctica, en el desconocimiento del texto vigente de la Ley Orgánica. Dejando así, a un lado su intento de regular a la Administración Pública ya que es muy difícil, tanto para el jurista como para el funcionario público, el conocer el texto íntegro y vigente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Pensamos que el espíritu reformista del cual ha sido objeto la L.O.A.P.F., debe terminar. para dar paso a una etapa de reformas sólo de fondo y no de forma.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debe ser utilizada con todo su potencial, esperemos que, los gobiernos siguientes lo hagan.

- (1) Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. Ediciones I.N.A.P. México 1981 p. 61
- (2) Flores Caballero. Ob. cit. p. 244
- (3) Sobre ésto véase: Presidencia de la República. Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno. Editorial C.G.E.A. México 1981 tomos I y II.
- (4) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México, 1982. Introducción.
- (5) Citado por Flores Caballero, Romeo Ob. cit. p. 284.
- (6) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1986. p. 108
- (7) Pichardo Pagasa, Ignacio. Introducción a la Administración Pública. Editorial I.N.A.P. México, 1984. Tomo I p. 221
- (8) Pichardo Pagasa, Ignacio. Ob. cit. p. 222
- (9) Pichardo Pagasa, Ignacio. Ob. cit. p. 223
- (10) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1986. p. 101
- (11) Pichardo Pagasa, Ignacio. Ob. cit. p. 223
- (12) Citado por: Carrillo Castro y García Ramírez. Ob. cit. p. 100
- (13) Carrillo Castro y García Ramírez. Ob. cit. pp. 100, 101 y 102.
- (14) Sobre ésto véase: Presidencia de la República. Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal. Editorial C.G.E.A. México, 1981. pp. 22 y siguientes.

- (15) Pichardo Pagasa. Ob. cit. pp. 227 y 228
- (16) Pichardo Pagasa. Ob. cit. p. 229.
- (17) Carrillo Castro y García Ramírez. Ob. cit. pp. 104 y 105
- (18) Carrillo Castro y García Ramírez. Ob. cit. p. 107
- (19) Exposición de Motivos L.O.A.P.F.
- (20) Exposición de Motivos L.O.A.P.F.
- (21) Exposición de Motivos L.O.A.P.F.

C A P I T U L O      I V

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

El hombre no es más que lo  
que la educación hace de él.

KANT.

# C A P I T U L O I V

## LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

### - INTRODUCCION.

#### I. ANTECEDENTES DE LA "LEY".

1. Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947).
2. Nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1966)
3. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1971).
4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986).

#### II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA "LEY".

##### A. Ley Orgánica y Ley Reglamentaria.

1. Diferencias Formales y Materiales.
2. Opinión Personal.

##### B. Análisis Constitucional.

#### III. SECTOR PARAESTATAL.

#### IV. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES (ESTRUCTURA)

##### A. Opinión Personal.

## C A P I T U L O   I V

### LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

#### - INTRODUCCION

La intención que perseguimos al realizar la exégesis de la Ley de Entidades Paraestatales es, el dar una imágen general de la misma, así como el por qué de su creación y a quiénes va a regular.

Consideramos que la evolución que ha observado la intervención del Estado en la economía, la mayor parte de las veces de manera acertada, nos obliga a estar informados del fenómeno, ya que consideramos que, como estudiosos del Derecho, es de vital importancia no sólo estudiar las implicaciones legales que - conlleva la Ley de las Entidades Paraestatales, también el estudio del impacto en lo económico, político y social que acarrea la intervención del Estado y toda la gamma de posibilidades en que esta intervención se muestra.

Cabe señalar que, como particulares, nos encontramos con que esta intervención es cada día mayor y abarca casi todos los sectores de la economía, de manera perceptible - las mas de las veces - e imperceptible en algunos casos, pero no por ello carente de importancia.

A manera de previa advertencia, señalaremos que, al referirnos en este capítulo de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales lo haremos con: "La Ley", y por lo que respecta a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal lo haremos por sus siglas: "L.O.A.P.F."

## I. ANTECEDENTES DE "LA LEY".

### 1. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (31 de diciembre de 1947)

Para 1947, las empresas de Estado se habían convertido en un elemento fundamental del fortalecimiento de la independencia económica del país. Es Es tado cubría a través de estas empresas las áreas básicas del desarrollo industrial e intervenía en el proceso económico. Su diversidad y proyección abarcaba el - área de las finanzas, los energéticos, las comunicaciones y transportes, el fomen to industrial y la infraestructura social. Sin embargo, su funcionamiento para - propósitos administrativos, se hacía de manera más o menos independiente del - aparato gubernamental.

Por esta razón, previniendo su crecimiento y racionalizando sus funciones dentro de la economía del país, el régimen del presidente Miguel Alemán expidió la Ley para el control por parte del Gobierno de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que establecía los lineamientos legales para normar sus actividades bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda, misma que se encargaría de:

1. Solicitar informes financieros.
2. Revisar presupuestos y programas de inversión.

3. Practicar auditorías.
4. Clasificar erogaciones.
5. Promover innovaciones en la organización.
6. Determinar responsabilidades.
- 7 Autorizar la cancelación de créditos.

En esa misma Ley, correspondía a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, revisar y formular contratos de obras celebrados por las empresas.

Para cumplir con sus funciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó la Comisión Nacional de Inversiones; integrada por funcionarios de la Secretaría de Hacienda, de Bienes Nacionales, del Banco de México y Nacional Financiera, con carácter permanente y en la que también participarían, con funciones específicas, representantes de Economía Nacional, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Obras Públicas, Marina y Defensa Nacional.

Esta Comisión Nacional de Inversiones tendría bajo su vigilancia las siguientes empresas:

- Administración de Ferrocarriles Nacionales de México.
- Almacenes Nacionales de Depósitos, S. A.
- Altos Hornos de México, S. A.
- Banco de México, S. A.
- Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A. de C. V.
- Banco Nacional Cinematográfico, S. A.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.
- Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.
- Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A.
- Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V.

- Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V.
- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.
- Banco Provincial de Sinaloa, S. A.
- Clase Films Mundiales, S. A.
- Cobre de México, S. A.
- Colonias Agrícolas Militares.
- Combustibles, Turismos y Transportes, S. A.
- Comisión de Maiz.
- Comisión de Tepalcatepec.
- Comisión de Papaloapan.
- Comisión Federal de Electricidad y Empresas Subsidiarias.
- Compañía Agrícola Industrial Colonizadora Limitada de Tlahualilo, S. A.
- Compañía Azucarera del Río Guayalejo, S. A.
- Compañía Continental de Navegación, S. A. de C. V.
- Compañía Eléctrica Guzmán, S. A.
- Compañía Eléctrica "Morelia", S. A.
- Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A.
- Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A.
- Compañía Industrial de Atenquique, S. A.
- Compañía Terminal de Veracruz, S. C. L.
- Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo, S. C. L.
- Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro.
- Establecimiento Público "Ingenio del Mante", S. A.
- Exportadora de Películas, S. A.
- Fábrica de Cementos Hidalgo, Nuevo León.
- Fábrica de Maquinaria y Motores Anáhuac, S. A.

- Ferrocarril de Río Mayo, S. A.
- Ferrocarril Kansas City México y Oriente de México.
- Ferrocarril Mexicano.
- Financiera de León, S. A.
- Fondo de Fomento Industrial y de Garantía de Valores Mobiliarios.
- General de Afianzadora, S. A.
- Guanos y Fertilizantes de México.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Internacional de Películas, S. A.
- La Forestal, S. C. L.
- La Mutualista de México, Compañía General de Seguros, S. A.
- Líneas Férreas de México, S. A. de C. V. (en liquidación)
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A. de C. V.
- Nacional Financiera, S. A.
- Nueva Compañía Eléctrica de Chapala.
- Operadora de Teatros, S. A.
- Películas Mexicanas, S. A. de C. V.
- Películas Nacionales, S. de R. L. de I. P. y C. V.
- Petróleos Mexicanos.
- Productora e Importadora de Papel, S. A.
- Puertos Libres Mexicanos.
- Radio de México, S. A. de C. V.
- Seguros de México, S. A.
- Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.
- Sociedad Cooperativa Agrícola e Industrial del Ingenio San

- Francisco, S. C. L.
- Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio Emiliano Zapata, S. C. de R. S. de P. E.
- Sociedad Nacional de Productores de Alcohól S. de R. L. de I. P. y C y C. V.
- Talleres Gráficos de la Nación, Cooperativa de P. E.
- The Colorado River Land Co.
- Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V.
- Vidrio Neutro, S. A.
- Zonas Federales Mineras del Estado de Oaxaca. (1)

Así, a partir del 31 de diciembre de 1947, las entidades paraestatales adquieren su sanción legal en el marco jurídico de la Administración Pública, al ser expresamente definidas en el texto de la Ley para el Control por Parte del Gobierno, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estaral.

El artículo 15, preveía la creación de la Comisión Nacional de Inversiones a la que ya nos referimos, la cual funcionó hasta 1951, más bien, existió, ya que no tuvo ninguna operatividad. La Comisión Nacional de Inversiones por estas razones desapareció y en su lugar se formó el Comité de Inversiones integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y Economía que, en 1954, se transforma en una Comisión de Inversiones dependiente directa del Ejecutivo. Entre las nuevas funciones de esta Comisión estaban:

- A. Planear el gasto público.
- B. Señalar prioridades y jerarquías de proyectos.
- C. Programar inversiones del Sector Público.
- D. Concentrar información de Instituciones Centrales y Descentralizadas.

E. Supervisar el funcionamiento administrativo, encargado del control y vigilancia de las empresas.

De tal manera, las Comisiones: Nacional Bancaria y la de Seguros, tuvieron a su cargo las Instituciones Nacionales de Crédito y Seguros; y, a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se le encomendaron administrativamente los Ferrocarriles Nacionales de México y la Comisión Federal de Electricidad.

A partir de este año (1954), el Ejecutivo creó numerosos organismos. Señalaremos algunos importantes.

#### Secretaría de Educación Pública.

- Instituto Nacional de la Juventud.

Cuyo objetivo era preparar, dirigir y orientar a la juventud en la solución de sus problemas básicos. (2)

- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

Que buscaba fomentar, organizar y difundir las Bellas Artes.

- Instituto Nacional de Investigación Científica.

#### Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Comisión para proteger la emigración de trabajadores hacia los Estados Unidos.

#### Secretaría de Gobernación.

- Comisión Federal de vigilancia electoral.

Integrada por el Secretario de Gobernación y representantes de los tres partidos.

En la década de los cincuenta, México se encontraba en pleno desarrollo. Su estructura industrial y agrícola se fortalecía, las inversiones se multiplicaban en todos los sectores. Al terminar la Segunda Guerra Mundial (1952), disminuyó en gran parte este impulso; la demanda mundial de materias primas y pro-

ductos manufacturados disminuyó sensiblemente.

## 2. Nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 4 - I - 66)

Esta nueva ley, entregó el control y vigilancia de los organismos y empresas a la Secretaría de Patrimonio Nacional, que reemplazó desde el año de 1958 a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Este control y vigilancia se ejercía mediante la revisión de los sistemas de contabilidad, auditoría interna, revisión de estados financieros mensuales y anuales e impartiendo las instrucciones necesarias para mejorar dichos sistemas.

Los cambios más importantes que se introdujeron con esta nueva Ley para el Control, serían, entre otros los siguientes:

- A. Quedaron exceptuados del control, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
- B. También se exceptuaron aquellas empresas en que dichas entidades (inciso A) hubieran suscrito la mayoría de su capital directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tuvieran participación mayoritaria; asimismo, los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- C. Las Secretarías que aplicarían esta nueva Ley para el Control serían:
  - Patrimonio Nacional.
  - Hacienda y Crédito Público.
  - Presidencia.
- D. La Secretaría de Patrimonio Nacional tendría la facultad de poner a

consideración del C. Presidente de la República, las reformas a la organización y operación de los organismos y empresas cuando así lo creyera conveniente para el mejor cumplimiento de los fines y la mejor coordinación de las actividades de dichos organismos y empresas.

E. La creación del Registro de Organismos Descentralizados y empresas de participación Estatal que estaría a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

F. Para los efectos de la vigilancia y control se contaría con nuevos y más modernos procedimientos. (3)

Este nuevo ordenamiento dió base a la creación, dentro de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de la Dirección General de Control y Vigilancia de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (siendo su primer Director Horacio Flores de la Peña).

Sin embargo, -señala Carrillo Castro- la Ley para el Control dejaba muchas lagunas, que no pudieron ser corregidas sino hasta 1970-71 cuando esta Ley fue abrogada. (4)

### 3. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 1 - I - 71)

Esta ley aboga la Ley del 4 de enero de 1966 y deroga todas las disposiciones legales que se opongan a la misma. Define, al igual que la anterior, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; señala los requisitos que deben satisfacer y expresa que el Ejecutivo Federal ejercerá las funciones que esta Ley confiere, por conducto de las Secretarías del Patrimo-

nio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. Al igual que la Ley de 1966.

Se mantiene la competencia que ejerce la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en materia de control y vigilancia, así como las facultades para designar y remover libremente al auditor externo de los organismos y empresas y al personal técnico encargado de las tareas de vigilancia e inspección técnica.

Se introduce en esta Ley una nueva modalidad para el control de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias y Fideicomisos Públicos, dentro de un plazo de 30 días a partir de la fecha de su constitución, en el registro de la administración pública paraestatal, que se publicaba en el Diario Oficial una vez al año. Se les obligaba, además, a comunicar a la Secretaría del Patrimonio, para los efectos del registro, las modificaciones o reformas que afecten su constitución y se les obligaba también a presentar oportunamente los presupuestos y programas anuales de operación; estados financieros, mensuales y anuales y a organizar sus sistemas de contabilidad y control de acuerdo con las instrucciones que dictara dicha Secretaría.

Asimismo, se mejoró la definición de los conceptos de supervisión y control.

El control enfatizaba la supervisión de las etapas estratégicas - señala Carrillo Castro - del proceso administrativo y, muy particularmente, la de la planeación del Gasto Público y el ejercicio de éste. (5) Lo que explicaba la preponderancia de los sistemas de autorización previa del gasto y los mecanismos de supervisión de las erogaciones por concepto de adquisiciones, contratos de obras y gastos de operación y administración de las entidades paraesta

tales, así como el control cuidadoso del uso del crédito interno y externo, con la idea - pensamos - de no exceder la capacidad de pago del Sector Público.

Consideramos que las formas concretas de ejercicio del control que esta Ley establecía eran muy diversas y se valían de diferentes técnicas y procesos administrativos para:

A. Obtener información:

- El registro sistemático de las entidades paraestatales que han de sujetarse al control
- Concentrar los presupuestos anuales de operación y de inversión en este caso sujetos a criterios de presupuestos por programas.
- El registro de proveedores y contratistas del Sector Público.
- La Auditoria Externa.
- La realización de auditorías operacionales, administrativas e investigaciones especiales.
- La obligación establecida para que los informes que se presenten a los consejos de administración contengan un mínimo de información precisa para el Gobierno Federal.

B. Verificar el cumplimiento de objetivos.

C. Identificar - en su caso - desviaciones.

D. Tomar medidas en los casos que ameritaran.

Los objetivos de esta Ley podríamos resumirlos en seis, a saber: (6)

- Definir y sancionar el propósito, funciones y objetivos concretos de cada una de las Entidades Paraestatales.
- Coordinar sus acciones.
- Procurar que sean compatibles y complementarios para obtener el mejor aprovechamiento de sus recursos.
- Evitar la competencia innecesaria entre entidades.

- Verificar el cumplimiento de los objetivos previstos y el ejercicio adecuado de los presupuestos.
- Introducir mejoras en la eficiencia operativa, técnica y administrativa.

Este ordenamiento, promulgado en 1970, estuvo en vigor hasta el 14 de mayo de 1986. Se encontró en vigor en lo que no contraviniera a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, ni a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y a la Ley General de Deuda Pública (promulgada en 1977).

Cabe señalar, a guisa de crítica, que la Ley Orgánica de la Administración Pública, prácticamente dejó sin atribuciones a la Ley para el Control, de hecho, casi la abrogó, pues dejó a ésta sin atribuciones.

#### 4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. (D.O. 14 - V - 86)

Esta Ley, viene a ser resultado de la reforma administrativa iniciada en 1977 con la L.O.A.P.F. y que viene a ser enriquecida con los acuerdos de sectorización acaecidos en 1982 - 1983.

"La Ley" es el resultado de un proceso de transformación administrativa que - creemos - no podrá detenerse, ya que el proceso de cambio legislativo ya está dado. En 1977 aparecen:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley General de Deuda Pública.

Como principales innovaciones de esta Ley, consideramos las siguientes:

1. Es Ley reglamentaria del Artículo 90 Constitucional.

- A diferencia de la L.O.A.P.F., "La Ley" se autodefine como Ley Reglamentaria (Art. 1), posteriormente abocaremos el tema.
2. Prácticamente se desprende de la L.O.A.P.F. ya que ésta, sufrió derogación de una serie de artículos.
  3. Señala áreas estratégicas (Art. 6)
  4. Señala la sectorización a que han de someterse las entidades de la Administración Pública Paraestatal.
  5. Prevee la participación de las globalizadoras que tendrán, entre otros, funciones - objetivos:
    - a. Coordinar el Sistema de Servicio Civil de Carrera (S.P.P.) en lo que corresponde a las entidades.
    - b. Establecer y conducir la política de ingresos (S.H.y C.P.) en lo que corresponde a las entidades.
    - c. Control y vigilancia (S.C.G.F.) en lo que corresponde a las entidades.
  6. Crea el Registro Público de Organismos Descentralizados que llevará S.P.P. (Art. 24)

## II Fundamento Constitucional de "La Ley".

Previsto en el artículo 90 de la Constitución que a la letra dice:

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

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

A. Ley Orgánica y Ley Reglamentaria.

Previamente a abocarnos a la exégesis de este tema, señalaremos someramente, lo que la doctrina menciona con respecto a:

- Ley Orgánica (L.O.A.P.F.)
- Leyes Reglamentarias ("La Ley").

Siguiendo al doctor Miguel Acosta, por Ley Orgánica vamos a entender a aquella que organiza y estructura a un órgano del Estado. V.gr. Ley del Seguro Social, L.A.O.P.F.

Por lo que respecta a la Ley Reglamentaria; será aquella que desarrolla una norma constitucional o bien, un principio dado en la Constitución. V. gr. Ley Federal de la Reforma Agraria (Art. 27 Constitucional), Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Art. 90 Constitucional).

1. Diferencias formales y materiales.

- Formales:

En el aspecto formal no existe diferencia alguna entre: Ley Orgánica y Ley Reglamentaria, ya que ambas son emanadas del Congreso, por un proceso legislativo idéntico.

- Materiales:

Aquí encontramos la única - un poco tangible - diferencia entre Ley Orgánica y Ley Reglamentaria: la materia que regulan. Mientras que por una parte la Ley Orgánica se refiere a una organización, estructura de un órgano del Estado. Por la otra, la Ley Reglamentaria desarrolla preceptos constitucionales.

(7)

## 2. Opinión Personal.

Consideramos que esta clasificación - diferenciación - es obsoleta, ya que en la práctica cotidiana encontramos los siguientes puntos de apoyo para hacer caso omiso de tal clasificación y éstos son:

A. Existen leyes orgánicas que poseen características de reglamentarias.

V. gr. L.O.A.P.F.

B. Existen leyes reglamentarias que organizan entidades estatales. V. gr.

"La Ley" (Ley Federal de Entidades Paraestatales).

C. Su impugnación por vía de amparo, en caso de violación de una garantía es el mismo, ya que ambas, emanan de Congreso Federal.

Una vez anotadas las consideraciones sobre su naturaleza jurídica pasaremos a establecer la base constitucional de "La Ley".

### B. Análisis Constitucional.

Este ordenamiento es de una gran trascendencia en los momentos actuales de crisis económica, pues viene a definir en un auténtico derecho económico la intervención del derecho económico en las actividades productivas, con un principio de orden y de congruencia a la economía mixta que constitucionalmente rige nuestro país.

Al inicio del presente régimen, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, sometió a la consideración del Congreso de la Unión algunas iniciativas de reformas Constitucionales que consideró indispensables para enmarcar jurídicamente en términos adecuados la intervención económica del Estado en la sociedad y así se reformaron los artículos 25, 26, 27, 28 y 134, estableciéndose a nivel constitucional disposiciones totales de carácter económico que constituyen, valga la expresión, los grandes puntos de partida de la Ley Federal

de las Entidades Paraestatales.

Así tenemos que en el artículo 25 se define con claridad la rectoría económica del Estado, se establece la intervención del mismo de manera exclusiva en las áreas estratégicas y la posibilidad de su intervención en forma mixta concurrente con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

En el artículo 26 se consignan las bases de la Planeación democrática y de la expedición de un Plan Nacional de Desarrollo con la participación de todos los sectores de la sociedad.

En el artículo 27 se disponen las condiciones para el fomento y desarrollo de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

En el artículo 28 se enuncian las áreas estratégicas en las que debe intervenir el Estado económicamente y de manera exclusiva, tales como:

- Acuñación de moneda.
- Correos.
- Telégrafos.
- Radiotelegrafía y comunicación vía satélite.
- Emisión de billetes por medio de un sólo banco.
- Petróleo y demás hidrocarburos.
- Petroquímica básica.
- Banca y Crédito.
- Minerales radioactivos y generación de energía nuclear.
- Electricidad.
- Ferrocarriles.
- Y aquellas actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Este mismo artículo, en congruencia con el 25 previene que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado.

Por último, en el artículo 134, a fin de asegurar al Estado, incluyendo en él de manera expresa a los entes paraestatales, el manejo de sus recursos económicos con eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, se estableció con las excepciones que señalen las leyes, la obligatoriedad de licitar públicamente las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obras. Previéndose, también, que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de tales bases, en los términos del título cuarto de la misma Constitución.

En suma, en estas reformas Constitucionales, se advierte la regulación de la intervención económica del Estado por vía de la paraestatalidad, consignándose de manera clara que en las áreas estratégicas debe hacerlo de modo exclusivo a través de organismos descentralizados y que en las áreas prioritarias puede hacerlo de manera mixta con los particulares y el sector social en empresas de participación estatal mayoritaria.

### III Sector Paraestatal.

Principiaremos por señalar la definición legal del Sector Paraestatal en primera instancia la L.O.A.P.F. en su artículo 3 nos señala que: "el Poder Ejecutivo se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondien-

tes de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I. Organismos descentralizados.

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas.

III. Fideicomisos.

En este mismo tenor - definición genérica - encontramos el artículo 45 de la propia L.O.A.P.F. que señala: Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Encontramos aquí a la paraestatalidad de la cual podemos señalar que no existe una definición uniforme entre los tratadistas del Derecho Público. Más aún, en algunos diccionarios enciclopédicos conceptuales o específicos e inclusive de naturaleza jurídica, ni siquiera existe la palabra. Sin embargo, la paraestatalidad constituye una realidad histórica mexicana y las leyes como corolarios sociales, como fenómenos de congruencia con la realidad deben recogerla.

Semánticamente paraestatalidad significa: "Lo que está del lado del Estado".

Así, la paraestatalidad surge en México en forma vacilante desde la época post-revolucionaria en los años veinte en que empiezan a crearse organismos auxiliares del Estado para la prestación de servicios y manejo o producción de bienes, desde el Banco de México hasta las nacionalizaciones de ferrocarriles, petróleo, electricidad, servicio público de banca y crédito que dieron lugar a las grandes empresas públicas que por ahora se dan en el campo de la des-

centralización.

Pero esto, que surgió en principio como simple decisión legislativa o voluntad del Ejecutivo Federal a través de múltiples decretos, creando distintos órganos que vinieran a auxiliar al poder central, paulatinamente en forma imprecisa pero recurrente se fue admitiendo en el texto de diversas leyes.

Cabe destacar que esta situación se recogió en la propia Constitución: así en el Artículo 93, en su primera reforma del año 1974 se estableció como facultad del Congreso de la Unión solicitar informes sobre sus ramos a los Directores de los organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritarias; y en su segunda reforma de 1977 se dispuso que las Cámaras Legislativas tuvieran la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de estas personas jurídicas de orden público que se dan como órganos auxiliares del Estado.

Posteriormente aparecen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1977) y la Ley de las Entidades Paraestatales (1986).

Como señalamos estos órganos del Estado, lo auxilian en su intervención en la economía ya que la sola intervención de la economía privada sería insuficiente para satisfacer las crecientes necesidades colectivas y para que el Estado consiguiera sus metas de justicia social. En otros tiempos, cuando los problemas eran menos críticos, la marcha de la economía se confiaba a los particulares. En la actualidad el crecimiento desorbitado del ámbito de los servicios públicos, aunado a la complejidad, dimensión y alcance de estos servicios, obliga al Estado a intervenir en actividades anteriormente reservada a particulares.

Consideramos que la intervención del Estado en la economía se justifica incluso en el plano ideológico, por la necesidad de que asuma un papel

rector. Sólo el Estado es capaz de definir y luchar por las metas de justicia social a que aspira toda colectividad. Este fin no se puede confiar a las reglas de un libre mercado.

A este respecto consideramos justo señalar que, en nuestro Estado de Derecho, se admite la coexistencia de un sector público y un sector privado. Este gran marco de actividad económica deberá perfeccionarse a fin de resolver una serie de importantes cuestiones que atañen no sólo a la limitación del campo de actividad pública y privada.

Por lo que respecta al marco ideológico de nuestra economía mixta, éste - pensamos - deberá fundamentarse en un sistema jurídico sólido que precise los principios institucionales que inspiran la actividad empresarial del Estado.

A este respecto, el tratadista Carrillo Castro afirma:

"Hasta antes de la Revolución de 1910 - 1917 había sido tradición en nuestro país que la participación del Estado en tareas relacionadas con el fomento y la promoción del desarrollo se efectuara única o fundamentalmente a través de las dependencias centrales del gobierno o sea de las Secretarías o Ministerios de Estado, pero fue básicamente a partir de 1925 - al igual que la mayor parte de los países de América Latina - que, para cumplir algunas de sus funciones, el Estado mexicano recurrió a formas jurídicas o administrativas diferentes de las centralizadas por juzgarlas más adecuadas para la mejor y más eficiente realización de las actividades en las que ha determinado participar directamente" (8).

Se puede afirmar que la mayor parte de este tipo de instituciones - a las que normalmente se engloba dentro del rubro "Sector Paraestatal" y dentro de las cuales se encuentran las empresas públicas - fueron creadas con

el propósito definido de auxiliar al gobierno federal en la atención de las funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano.

En forma sintética - siguiendo al Dr. Carrillo Castro - se puede decir que entre las principales razones que han dado origen en México a este nuevo tipo de Instituciones destacan:

- A. La decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones que hasta 1917 no desempeñaba, esto es, por aumento de sus atribuciones.
- B. La explotación de los recursos propiedad de la Nación o la prestación directa, por parte del Estado, de ciertos servicios públicos considerados como de interés nacional.
- C. La atención de campos de actividad económica que si bien, no presentaban servicios básicos para la Nación, constituían renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado. (9)

Con respecto al inciso A, podríamos señalar que las características de estos organismos auxiliares serían las siguientes:

El Estado aportará el capital, regulará la organización, tomará - a través de los órganos supremos de la empresa o entidad - las decisiones de la empresa y por último, regulará a los trabajadores. (Artículo 123 apartado A)

Por lo que respecta a los incisos B y C, consideramos pertinentes las consideraciones del Dr. Miguel Acosta Romero, con respecto al objeto de las Empresas Públicas o Entidades de la Administración Pública Federal.

1. Prestar o administrar un servicio público; ejemplo:

Aeroméxico, S. A.

Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.

2. Administrar bienes del Estado, como en el caso de fideicomisos que tiene Nacional Financiera.
3. Producir bienes, ejemplo:  
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.
4. Prestar servicios que no tengan el carácter de servicio público, ejemplo:  
Compañía Operadora de Teatros, S. A.
5. Realizar actividades en las que se considera que los particulares no tienen capacidad de inversión, o bien no son productivas. Ejemplo:  
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A.
6. Fomentar nuevas ramas de actividad o producir bienes para sustituir importaciones. Ejemplo:  
Fertilizantes de México, S. A.
7. Conservar fuentes de trabajo de empresas quebradas.
8. Prestar exclusivamente el servicio de banca y crédito a través de las sociedades nacionales de crédito. (10)

A. Entidades Paraestatales y Empresas Públicas.

Tanto nacionalmente como internacionalmente existen problemas de definición y conceptualización respecto a la empresa pública. Se han celebrado múltiples congresos o seminarios sobre la materia. También existen numerosos estudios de investigadores, no sólo mexicanos, sobre este tema.

Tan sólo, la Escuela Interamericana de Administración Pública, en unión con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la fundación Getulio Vargas de Brasil, ha publicado en 1980 un índice de estudios a nivel internacional sobre la empresa pública que abarca cerca de 4,000 monografías, ensayos y tra-

tados en relación con el tema (11)

Sin incurrir en falsear, se puede decir que en todo el mundo existe la empresa pública. Cualquiera la conformación o estructura política de las naciones, ya sea que se trate de países con tendencias liberales o aquellas de planeación totalmente centralizadas. En el propio país de Estados Unidos de Norteamérica (podríamos catalogarlos como liberales puros) que se distingue por su política capitalista, desarrollo y protección a la empresa privada, a partir del "New Deal" de Roosevelt se crearon miles de empresas públicas. (12)

La problemática constante en todos los países ha sido la misma, esto es, la confrontación que reiteradamente se dá entre el sector central y el sector que comprende a las empresas públicas, sus sistemas de control, aspectos de regulación, desarrollo, operación, estructuras, organización, autonomía de gestión y el equilibrio entre este último y la tutela del Estado.

Cabe preguntarse entonces, si el término generalizado es el de la empresa pública ¿Por qué, la ley específica que ahora se ha expedido no lleva precisamente esa denominación?

La respuesta es, que no existe, como decíamos un concepto perfectamente claro sobre lo que debe entenderse jurídicamente por empresa pública más aún, se considera que la expresión más que una terminología de carácter jurídico es de tipo económico e interdisciplinario.

En la legislación mexicana el vocablo de empresa solamente se advierte en algunos aspectos de legislación mercantil y laboral, considerándola simplemente como una unidad económica productora de bienes o prestadora de servicios, y ahora en conceptos muy precisos de la Constitución.

Lo cierto es que a la fecha existen serias discrepancias conceptuales sobre el particular tal vez, con la evolución del Derecho - por esencia diná-

mico - en un futuro no muy lejano se adopte con propiedad semántica y jurídica esta denominación, pero en la actualidad si se hubiera utilizado la misma para intitular la Ley en principio se hubiera contradicho el lenguaje y la terminología que constitucional y legalmente se han venido usando desde hace algunas décadas.

En los diversos textos legales, los vigentes, se menciona a los entes paraestatales, a las entidades paraestatales, aunque cabe mencionar que en las propias leyes existe falta de uniformidad y hasta contradicciones en su identificación, así por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública en vigor previene que las dependencias constituyen el sector central y las entidades el sector paraestatal, y no obstante una ley casi coetánea de aquella, la de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, también vigente, identifica con el vocablo de entidades lo mismo a las dependencias centrales que a las entidades paraestatales propiamente dichas.

Por todas estas circunstancias de orden semántico, conceptual y terminológico, la ley de manera congruente con la tradición legislativa mexicana, sin dejar de tomar en cuenta que se refiere a lo que en otras latitudes y en diversidad de foros o estudios específicos, tanto de orden jurídico como económico, de administración o políticos, se expresa como empresas públicas, adoptó la denominación de Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para unificar el concepto y ser coincidente con los vocablos que ordinariamente se utilizan en la Constitución y en las diversas leyes que con anterioridad y por ahora inciden sobre el campo de la paraestatalidad.

Siguiendo con la denominación de empresas públicas al respecto, el artículo 46 de la L.O.A.P.F. señala:

"Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas

de participación estatal mayoritaria incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- A. Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones Nacionales de crédito, u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3º de esta Ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% del capital social.
- B. Que en la Constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial o que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o 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 mayoritarias, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos Federales - que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Por su parte la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 2 nos remite a la definición de paraestatales arriba transcrita.

En sus artículos 3, 4 y 5 nos señala casos específicos de entidades que, por ley, son consideradas empresas de participación estatal (minoritaria o mayoritaria).

## B. Fideicomisos Públicos.

Por lo que respecta al fideicomiso público la L.O.A.P.F. señala en su artículo 47 lo siguiente:

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 demás 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.

Por su parte la Ley de las Entidades Paraestatales en su artículo 40 nos señala, con respecto al fideicomiso, lo siguiente:

"Los fideicomisos públicos que se establezcan de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, - que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley".

Coincidimos con el Dr. Acosta Romero en el sentido de que ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni la Ley de las Entidades Paraestatales, dan un concepto amplio del fideicomiso, más bien, - pensamos - lejos de definirlo únicamente lo señalan.

Así pues, consideramos prudente señalar la definición del Dr. Acosta con respecto al Fideicomiso Público, la cual, para nosotros es acertada.

"El Fideicomiso Público es un contrato (SIC) por medio del cual, el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitante,

transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de incorporación) o del dominio privado de la Federación, entidad o municipio o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público". (13)

Sin embargo, consideramos este concepto un tanto formalista y más bien casuista por lo cual no avocaremos a ensayar una definición de fideicomiso público, misma que, quedaría inmersa en el artículo 40 de la Ley de las Entidades Paraestatales quedando de esta forma el artículo 40:

El Fideicomiso Público es el contrato por medio del cual el Gobierno Federal, el Estatal o el Municipal a través de sus dependencias o entidades, en su carácter de fideicomitante único, transmite legalmente la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado o bien afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para la realización de sus fines, buscando satisfacer el interés general.

#### Elementos de la Definición.

##### 1. Es un contrato.

Ya que está contemplado como tal en el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Y por este hecho, carece de personalidad jurídica propia.

##### 2. El fideicomitente único.

Es el Gobierno Federal, Estatal o el Municipal lo que les da el carácter de públicos que por ley se establece, pero en los fideicomisos federales señala la L.O.A.P.F. artículo 41 que sólo podrá serlo la Secretaría de Programación y Presupuesto, consideramos esto como un error ya que la S. P. P. no tiene personalidad jurídica propia, se allega de la personalidad jurídica del poder Ejecutivo, luego entonces, todas las dependencias o entidades pueden ser fideicomitantes.

tentes.

3. Transmisión legal de la titularidad sobre bienes.

Señalamos transmisión legal, ya que se debe cumplir con los requisitos existentes para transmitir la titularidad, por ejemplo en el caso de los bienes del dominio público, deberá existir el decreto de desincorporación.

4. A una institución Fiduciaria.

Por ley son las únicas legitimadas para tales efectos.

5. La realización de los fines del Estado para interés general.

Son tan amplios y podríamos señalarlos como aquellas necesidades colectivas que el Estado tiene la obligación de satisfacer.

#### IV. Ley Federal de las Entidades Paraestatales (estructura).

En este apartado razonaremos de manera más pormenorizada el contenido y el articulado de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esta Ley, es un proyecto legislativo de naturaleza compacta para facilitar su manejo y evitar rigideces en cuanto a su contenido regulador. Consta de 68 artículos distribuidos en seis capítulos y ocho artículos transitorios y en lo relativo a la explicitación de algunos de sus enunciados y de sus artículos, se remite a su reglamento, aún no expedido por el congreso.

- El capítulo primero, relativo a las disposiciones generales, contiene 13 preceptos, que como su denominación indica, constituyen los principios generales que ordenan e ilustran los campos de regulación que se contienen en el cuerpo de la Ley.

En estos preceptos se instituyen, de manera congruente con la Ley Orgánica de la Administración Pública vigente, las entidades paraestatales, reglame

tando en su parte correspondiente al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de regular la constitución, organización, funcionamiento, control, fusión, extinción, transformación y disolución de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, así como sus relaciones con el Ejecutivo Federal o con sus dependencias.

Debe ponerse de relieve que al regularse a las entidades paraestatales de manera propia y específica no se aumenta el número de leyes para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1970.

Es un cuerpo legal que guarda congruencia con la rectoría económica que otorgan al Estado las reformas a los artículos 26 y 28 de la Constitución al regular de manera específica la intervención económica del Estado dentro de la economía mixta, estableciendo de manera clara el manejo de las áreas estratégicas que la Carta Fundamental reserva al Gobierno Federal y de las áreas prioritarias en las que el Estado puede concurrir con el capital privado o social.

Su regulación implica un marcado proceso de moderación y eficiencia en la toma de decisiones del Gobierno respecto de las inversiones del Estado en el juego económico de la producción.

Establece mecanismos que tienden a introducir normas básicas y objetivos tanto en los organismos descentralizados como en las empresas de participación estatal mayoritaria. Excluye del campo de su regulación a las universidades y a las instituciones de educación superior con autonomía; en otro sentido, a aquellas sociedades mercantiles materia de inversiones temporales por la banca; como ya se dispone de igual manera en la Ley Reglamentaria de la Banca y Crédito, previniendo que cuando lo considere el Ejecutivo Federal, -

aquellas sociedades se puedan incorporar al régimen de la ley.

En términos congruentes a la política en las leyes expedidas respecto del funcionamiento de la banca, sujeta al Banco de México, a las instituciones nacionales de seguros y finanzas y a las sociedades nacionales de crédito, en primer término, a sus leyes específicas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control y vigilancia, ya para liberarlo de los controles excesivos que existen en la numerosa legislación vigente, que obstaculiza, de algún modo, su operación y autonomía, los considera entidades paraestatales y los sujeta, en lo que no se oponga a sus leyes específicas, a esta ley reglamentaria, logrando de esta manera un doble objetivo, a saber:

- A. La regulación propia de la banca por una legislación congruente a su existencia y cometido.
- B. Evitar la derogación de gran parte del contenido de su legislación reglamentaria.

Con el objeto de evitar en la administración paraestatal la existencia de empresas ajenas a los fines del Estado, establece lineamientos para determinar las áreas prioritarias en que deban establecerse y funcionar las entidades públicas; y se definen cuáles pueden ser los objetivos de los organismos descentralizados, y en un propósito de uniformidad de regulación para tan importantes consigna las bases mínimas que puede contener el ordenamiento relativo a la creación de cada organismo descentralizado.

Así, también, a fin de no generar conflictos en aquellos organismos descentralizados que respondan a estructuras propias (con intervenciones bipartitas y tripartitas) en la constitución o creación de los mismos, tanto de trabajadores como patronos, cualquiera que sea su naturaleza, así como en aquellos organismos descentralizados que además de órganos de gobierno cuentan con pa-

tronatos, dada la importancia social de algunos de éstos, se previene que deberán seguirse rigiendo, en cuanto a sus estructuras orgánicas, por sus leyes específicas, pero en lo que respecta a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, se les sujeta a los dispositivos de la presente ley.

Se robustece la intervención de las Secretarías a quienes se ha asignado la coordinación de sectores, instituyéndose que serán obligadamente miembros de los órganos de gobierno y en su caso de los comités técnicos de las entidades paraestatales. Se consigna, de manera específica, que en las secciones de los órganos de gobierno, dichas Secretarías, las globalizadoras y las demás, así como las entidades que deban formar parte del respectivo órgano de gobierno, deberán pronunciarse sobre los asuntos de la entidad o empresa relacionados con la oportuna y adecuada información del caso; con ésto se persigue fortalecer tanto la intervención y decisiones del órgano de gobierno en la operación de las entidades, como de las coordinadoras de sector y apoyar de manera clara la autonomía de gestión.

Por último, en este capítulo se consigna una obligación que había venido siendo necesaria para muchos aspectos vinculados con las entidades públicas, obligación que se asigna a la Secretaría de Programación y Presupuesto y consiste en publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación, una relación de las entidades paraestatales del sector respectivo de la administración pública federal. Con ésto, se pretende integrar de manera oficial una información incuestionable sobre la sectorización de los entes paraestatales para conocimiento del público y efectos legales.

En el capítulo segundo se contienen las normas para la constitución, organización, funcionamiento y registro público de los organismos descentralizados.

En la sección A. de este capítulo se contemplan, en primer término, dis

positivos que de una manera uniforme tiendan a definir los objetivos y las formalidades de estos organismos, para el manejo de las áreas estratégicas del Estado, la prestación de los servicios públicos o sociales, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social y manejo en exclusiva de determinadas áreas prioritarias.

Para tal efecto, se contienen los elementos mínimos que debe tener toda ley o decreto por el cual se establezca la creación de un órgano descentralizado, así como las obligaciones de fijar sus órganos, patrimonio, régimen laboral e inscripción en un registro público.

Se sustentan las bases para su administración y los seguimientos para poder ser miembro de los órganos de gobierno o ser designados Directores Generales, principios que se orientan en razones de sana política y de idoneidad en el ejercicio de los cargos tanto en lo que respecta a condiciones subjetivas o personales como a capacidad y experiencia.

Como una norma necesaria se expresan las facultades legales de que deben estar investidos los Directores Generales para representar a los organismos, cubriendo en este sentido algunos aspectos no regulados hasta la fecha y que han motivado algunos cuestionamientos de orden jurídicos. En cuanto al ejercicio de determinadas facultades legales, como de dominio, intervención en títulos de crédito, suscripción de compromisos y otorgamiento de poderes, se establece que los Directores Generales deben sujetarse a las bases generales que para cada organismo autorice su órgano de gobierno, a fin de evitar erogaciones innecesarias e intervención de fedatarios públicos para acreditar la personalidad y facultades, según el caso, de los miembros del órgano de gobierno del secretario o prosecretario de éste, o del Director General y de los apoderados generales, se previene que bastará exhibir una certificación de la inscrip

ción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En la sección B de este capítulo se previenen las bases para la creación del Registro Público de Organismos Descentralizados, así como los documentos y actos que deben inscribirse en el mismo y las facultades para dicho registro a fin de expedir certificaciones de su inscripción a las que se otorga fé pública.

En cuanto a este registro, de índole necesaria, pues viene a robustecer la existencia legal de este orden de personas jurídicas del Estado, se remite en cuanto a su constitución, funcionamiento, formalidades de inscripción y anotaciones al reglamento de la Ley que se expida por el Ejecutivo Federal.

En el capítulo tercero se regulan las empresas de participación estatal mayoritaria de manera congruente al texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se establece de manera categórica que en estas empresas deben cumplirse los supuestos y objetivos de las áreas prioritarias que se definan en el propio texto de la ley. Se busca de este modo limitar el campo de acción de esta intervención del Estado para procurar que las empresas públicas bajo esta forma de organización, correspondan de manera clara y congruente a la rectoría económica que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Estado en su articulado.

Así, coincidiendo con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito, se excluyen de este tipo de empresas a las sociedades mercantiles en las que el Estado, a través de la banca de desarrollo intervenga en operaciones de fomento, con la salvedad de aquellos casos en que resulte conveniente para el interés público y por cumplirse los supuestos de prioridad económica, deban ser incorporadas dichas empresas al sector paraestatal mediante

acuerdo expreso y en cada caso del titular del Ejecutivo Federal.

Por otra parte, se establece que, cuando algunas empresas que formalmente se consideran de participación estatal mayoritaria, no cumplan con los propósitos de las áreas prioritarias a que se refiere la ley o no resulte conveniente conservarlas como entidades paraestatales desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, el ejecutivo federal procederá a la enajenación de la participación estatal o en su caso a la disolución o liquidación de la empresa de que se trate.

Se contienen asimismo normas relativas al ejercicio de la titularidad de las acciones o partes sociales del Estado; organización, administración y vigilancia de este tipo de empresas, consignándose de manera clara que además de las facultades que en los términos de sus estatutos corresponden a los miembros de sus consejos de Administración o a sus Directores Generales, tendrán de manera compatible las facultades que la ley establece para los órganos de gobierno y para dichos Directores, con la única salvedad de que aquellas facultades propias de las asambleas ordinarias o extraordinarias que se regularán, según el caso, en la legislación civil o mercantil y en los propios estatutos.

En el capítulo cuarto se consignan normas específicas sobre los fideicomisos públicos, delimitando como tales a aquellos establecidos por la Administración Pública Federal, organizados de manera similar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación Estatal mayoritaria que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias y se excluyen los que no cumplan con estos supuestos.

En cuanto a la administración de este tipo de fideicomisos, se contienen normas de ajuste para los comités técnicos y Directores Generales a fin

de que sean compatibles con las normas de la ley relativas al desarrollo y operación de las Entidades Paraestatales.

En el capítulo quinto, se contemplan normas específicas sobre el desarrollo y operación de todas aquellas empresas que encuadren dentro de los su puestos de la ley para ser consideradas Entidades Paraestatales, y a tal efecto se les sujeta, en primera instancia, a la Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales e Institucionales, y en cuanto a su autonomía de gestión, a objetivos y circunstancias concretas para su desarrollo y operación, con normas básicas para el Programa Institucional, Presupuesto de Egresos, manejo de recursos por los propios órganos de las Entidades y Programas Financieros.

Como regla destacada para el efecto de una normatividad propia del Sector Paraestatal, en cuanto al ejercicio de Presupuestos, Registro de Operación, Informes sobre Estados Financieros y Cuenta Pública. Sujeta a las Entidades Paraestatales en primer término, a lo dispuesto por la Ley y su reglamento y de manera supletoria a las prevenciones establecidas en otras leyes y reglamentos.

Por lo que se refiere a la administración de las Entidades, dispone que ésta estará a cargo de un órgano o junta de Gobierno o equivalente, y un Director General, previniendo las formas de integrar aquél. La integración de comités especializados y el ejercicio de sus facultades con sujeción a las políticas, lineamientos y prioridades que sobre el particular se establezcan por el Ejecutivo Federal.

En el artículo 56 se instituyen como facultades de los órganos de gobierno aquellas que ahora se encuentran dispersas en numerosas dependencias del Gobierno Federal, vinculadas a la programación, presupuestación, ejercicio de presupuesto, dirección, operación y otras que se identifican con la autonomía

de gestión. Este precepto concilia, por una parte, la autonomía de gestión que radica en el órgano fundamental de la Entidad, que es el órgano de Gobierno, y por otra parte con aquellos controles que el Estado mexicano ha venido estableciendo en los diversos ordenamientos a los que anteriormente nos referimos.

Se prescribe también, que el órgano de gobierno debe reunirse cuando - menos cuatro veces al año, lo cual estará determinado en el Estatuto orgánico de cada Entidad y a manera de tomar las resoluciones se tutelarán así de manera relevante los derechos del Gobierno Federal.

En esos apartados se consignan los compromisos y obligaciones de los Directores Generales como ejecutores de las decisiones del órgano de Gobierno, implicando de manera pormenorizada sus compromisos, que deben corresponder a la autenticidad de servidores públicos, consignando de manera particular que por encima de lo que señalen otras Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás disposiciones administrativas deberán aplicar lo que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala.

En el sexto y último capítulo, relativo a los controles y vigilancia de las Entidades Paraestatales, en apoyo de la autonomía de gestión de las mismas se prevén diversas normas correspondientes a los órganos internos de las propias empresas. A los comisarios públicos, a las facultades directas de control de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y se contienen normas que no dejan lugar a cuestionamientos sobre los controles que corresponden al Estado, a modo de intervención directa del Ejecutivo Federal, cuando el órgano de Gobierno o Director General no den cumplimiento a sus respectivas obligaciones legales. Esto último establece la existencia de las facultades que el Estado se reserva para intervenir en las Empresas Públicas sin perjuicio de la autonomía de gestión de las mismas, cuando sus acciones, operación o funciona--

miento no se ajusten a los imperativos que el Estado mexicano requiere para el desenvolvimiento transparente de su intervención económica en los procesos de descentralización y en el ámbito de la economía que por ley le corresponden en el proceso y desarrollo de la Sociedad Mexicana.

#### A. Opinión Personal.

Por principio, consideramos que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, es el resultado de una política económica en favor de intervencionismo Estatal; pretende regular de manera pormenorizada al Sector Paraestatal, ya que éste, se encontraba únicamente señalado o delimitado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sin embargo, dicha reglamentación en la realidad es sólo redundante, lejos de definir aspectos, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no hacía, se constriñe, en el mejor de los casos, a remitirnos a dicha Ley Orgánica siendo que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se desprendió de aquella.

Nos parece erróneo el desprender al Sector Paraestatal de la L.O.A.P.F. toda vez que, tanto el Sector Paraestatal como el Sector Central, integran a la Administración Pública Federal, materia en la que ya se ocupa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Otro factor que creemos importante mencionar, es la Política Económica del actual régimen que ha implementado un proceso de redimensionamiento del Sector Paraestatal; venta de Entidades que no son prioritarias. Dicha venta, ha ocasionado que el control y la vigilancia que persigue la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, termine por ser una simple enunciación de principios huecos e inaplacables; a mayor abundamiento, actualmente se desconoce el

número exacto de Entidades que integran el Sector Paraestatal: tan sólo hasta el día 19 de noviembre de 1987, se habían desincorporado 112 Empresas del Sector Paraestatal en ese mismo año.

La exposición de motivos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala que ésta persigue regular la constitución, organización, funcionamiento, control, fusión, transformación y disolución de las Entidades Paraestatales, és tos objetivos no son posibles de alcanzar por un ordenamiento que carece de real autonomía, ya que remite y da por sabidos, algunos de sus objetivos que se encuentran inmersos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Punto por demás significativo de los alcances reales de esta Ley de Entidades Paraestatales.

Es necesario hacer incapié en lo que concierne a la política económica instaurada en el presente régimen, que en su inicio dió gran importancia a las Entidades Paraestatales, dándoles una nueva reglamentación, para después, en el final de su gestión, desprenderse de la mayoría de las Entidades Paraestatales siendo estas prioritarias o no.

La intervención Estatal en la economía mexicana es cada vez menor, las Empresas Públicas deben desempeñar una labor importante en este campo de acción del Estado. La política actual es de reducir el intervencionismo Estatal en la Economía, ¿Seguirá siendo la misma política el próximo sexenio?.

- (1) Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. Edit. I.N.A.P. México, 1981 p. 233
- (2) Citado por Flores Caballero, Ob. cit. p. 234
- (3) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Edit. Miguel Angel Porrúa. México, 1986 p. 60
- (4) Carrillo Castro y García Ramírez. Ob. cit. p. 61
- (5) Carrillo Castro y García Ramírez. Ob. cit. pp. 61 y ss.
- (6) Carrillo Castro y García Ramírez. Ob. cit. p. 62
- (7) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1986 p. 522
- (8) Carrillo Castro y García Ramírez. Ob. cit. pp. 14 y 16
- (9) Carrillo Castro y García Ramírez. Ob. cit. pp. 16 y 17
- (10) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. p. 376
- (11) Revista de la Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado. "Ley Federal de Entidades Paraestatales", Editorial F.E.N.A.S.E. México, 1976 p. 21
- (12) Revista, Ob. cit. pp. 22 y 23
- (13) Acosta Romero. Ob. cit. p. 359

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. La integración en una LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, de los PRINCIPIOS RECTORES de la Administración Pública Centralizada y de la Paraestatal, se considera como una base firme en la búsqueda de una integración de fines, objetivos y metas de la Administración Pública, en un sólo ordenamiento: se constituye en el punto de partida en aras de una Administración Pública eficaz y eficiente.

SEGUNDA. A varios años de su creación, la LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, no alcanza todavía su cometido reglamentario, por el contrario, se ha convertido en una ley sexenal, que es reformada y adicionada sin previa evaluación y, de hecho, sin justificación. Es un ordenamiento mediante el cual el Jefe del Poder Ejecutivo en turno, planea, organiza y ejecuta sus políticas Administrativas, mismas que al término de su mandato, serán desechadas por el Presidente entrante, así como el primero desechó las de su antecesor.

TERCERA. La vigencia efímera de LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (se reforma sustancialmente, por lo menos cada seis años) no sólo puede configurarse como una falta de seguridad y de continuidad administrativa, sino como una ausencia de legalidad, lo cual ocasiona el desconocimiento de la LEY por parte de los ciudadanos y, lo que es más grave, el desconocimiento de

la LEY ORGANICA por parte del funcionario público. México tiene basta experiencia al respecto.

CUARTA. La LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, como ordenamiento rector de nuestra Administración Pública, no debe ser reformada constantemente: proponemos que se prohíban las reformas o adiciones a la LEY ORGANICA que no sean de fondo; como ha ocurrido con aquellas reformas cuyo objetivo ha sido modificar nombres a las Secretarías de Estado: tal es el caso de la SECRETARIA DE SALUD, que sustituyó a la denominación de SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA, cambios que no implican modificación de atribuciones, simplemente se cambia la denominación.

QUINTA. Por lo que respecta a la Administración Pública CENTRALIZADA, proponemos una reubicación de atribuciones y facultades a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos: haciendo a éstos de menor jerarquía que aquéllas. Siendo consideradas como Secretarías de Estado sólo aquellas Dependencias que por su importancia y trascendencia deban y puedan serlo.

SEXTA. En cuanto a la Administración Pública DESCENTRALIZADA (Para estatal), consideramos que el redimensionamiento de dicho sector debe realizarse sólo en la medida que el interés general dicte y conservando firme la rectoría económica Estatal.