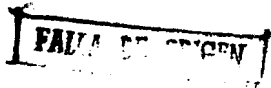


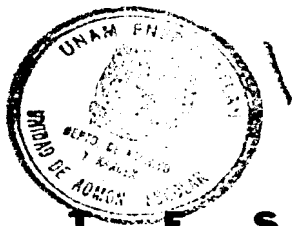
243
241

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



"REGIMEN LEGAL Y FUNCIONES GUBERNAMENTALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA"



T E S I S

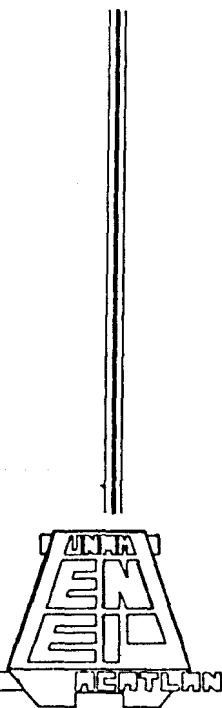
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;

HECTOR EDUARDO RAZZO VILLERS



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1989





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.

INDICE

"REGIMEN LEGAL Y FUNCIONES GUBERNAMENTALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA"

	Pág.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I ORIGENES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	
1. EPOCA PRE-COLONIAL.....	4
1.1 Grupos Etnicos y la Organización de sus -- Gobiernos.....	4
2. REGIMEN COLONIAL Y ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL....	17
3. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA COLONIAL.....	23
4. LA INDEPENDENCIA Y SU CONSUMACION EN 1821.....	28
CAPITULO II LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU EVOLUCION	
1. EL ESTADO FEDERAL DE 1824.....	36
2. LA REPUBLICA CENTRAL DE 1836.....	44
2.1 Dictadura Santanista.....	44
3. REORGANIZACION DEL GOBIERNO EN 1857 Y ETAPA --- JUARISTA.....	50
4. MOVIMIENTO SOCIAL DE 1910.....	58

CAPITULO III LA ADMINISTRACION Y SU BASES
CONSTITUCIONALES CONTEMPORANEAS

1. BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.....	70
2. AVANCES DE LA ADMINISTRACION MEXICANA Y LEY DE-SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.....	79
3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	90
4. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.....	97
5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	101

CAPITULO IV LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL MEXICO
DE HOY

1. LA ADMINISTRACION FEDERAL.....	104
2. LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL.....	106
3. ALGUNOS ASPECTOS Y CONCEPTOS DE LA ADMINISTRACION.....	113
3.1 Centralización.....	113
3.2 Sectorización.....	115
3.3 Entidades Paraestatales (Descentralización Administrativa y Desconcentración Administrativa).....	118
4. LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA.....	124
CITAS BIBLIOGRAFICAS.....	127

Pág.

CONCLUSIONES..... 138

BIBLIOGRAFIA..... 143

INTRODUCCION

En el presente estudio que expongo a continuación, se pretende dar a conocer la situación real de la Administración Pública en nuestro país; para lo cual, partiendo de los antecedentes históricos de ésta, podemos apreciar el desarrollo que ha tenido a través de las diferentes épocas por las que la misma ha evolucionado.

Partiendo desde su base precolonial hasta el momento actual, concentro este estudio histórico-jurídico en las funciones de la Administración Pública, que a través de su existencia ha tenido desde sus inicios, cuando los gobiernos de nuestros ancestros ya se encontraban organizados, en tal forma que, sus administraciones los llevaban a un centralismo, donde se concentraba la fuerza del poder, en lo que se conoció como el Tlatoani. De ahí paso a analizar los regímenes virreinales -- en tiempos de la colonia española, en donde se acentuaba una vez más el centralismo.

México nació así a la independencia, no constituida en -- República sino en Imperio, y tres años después adopta las formas republicanas, según el equilibrio de los tres poderes; situación que desde 1821 prevalece. Lo anterior lo analizo en la teoría, ya que la Administración Pública Mexicana, desde entonces y hasta el momento actual, en la práctica no ha dejado

de ser en sus funciones gubernamentales de un concepto centralista tan arraigado que en los tres estratos o formas de gobierno, refiriéndome al régimen federal, estatal y municipal, se ve claramente el status teorico-jurídico en el que se desenvuelve la administración mexicana, pero como repito, en la práctica son otros los quehaceres que asume la misma.

En el presente trabajo terminal no sólo hago críticas al centralismo recalcitrante que vive México, sino que aporto situaciones y aspectos que la administración mexicana podría tener, independientemente de algunos conceptos que la misma ya posee, pero que dejan mucho que desear; es aquí y en la parte última de este trabajo donde analizo el saneamiento, la eficacia y el manejo administrativo que el ente gubernamental puede manejar en lo futuro, para así tener una administración ágil y eficiente.

Finalmente, dentro del cuerpo de esta tesis, hago los análisis respectivos de las leyes correspondientes al tema enunciado, y así también toco los regímenes presidencialistas mexicanos, ya que la figura del jefe del Ejecutivo es primordial y fundamental en la función gubernamental y en las esferas de la Administración Pública Mexicana.

CAPITULO PRIMERO

ORIGENES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

EPOCA PRE-COLONIAL

1.1 Grupos etnicos y la organizaci3n de sus gobiernos

"En lo que actualmente es el territorio nacional habitaron, durante distintos periodos cronol3gicos y culturales anteriores a la conquista, m3ltiples pueblos de diferente grado de civilizaci3n y cuya sola menci3n ser3a demasiado pr3dija.

Los reg3menes sociales en que estaban organizados, se constituyeron en forma primitiva y rudimentarias traducidas en un c3mulo de reglas consuetudinarias que a3n no se han estudiado exhaustiva e imparcialmente, pese a las concienzudas investigaciones de historiadores, soci3logos y antrop3logos nacionales y extranjeros. Quiz3 la indagaci3n minuciosa sobre la organizaci3n pol3tica de los pueblos pre-hisp3nicos que vivieron dentro del territorio de M3xico, conduzca al conocimiento cabal de sus instituciones jur3dicas, disipando dudas y rectificando posibles errores en que los investigadores de distintas disciplinas e inclinaciones hayan podido incurrir." (1)

Entre los pueblos primitivos destacan, a saber: los otom3es, n3madas que ocuparon regiones de los actuales Estados de T3maulipas, Nuevo Le3n, San Luis Potos3, Guanajuato, Quer3taro e Hidalgo, los olmeca y nonoalca en el centro del pa3s; los zapoteco y mixteca en la regi3n de Oaxaca; los xicalanga en la cos

ta del golfo; los maya-quiché en el sur y en la península de Yucatan; etc.

Historiadores, arqueólogos y antropólogos como Juan de -- Dios Arias, Alfredo Chavero, Vicente Riva Palacio, José Ma. -- Vigil y Julio Zárate nos hablan de tres civilizaciones: la -- otomí, la nahoá y la maya, que comprendieron diversos pueblos-- o tribus.

"La más primitiva, la otomí del centro, antigua ocupadora del territorio, dicen, ni siquiera puede propiamente llamarse civilización. Agrupaciones de una familia a lo más que habitan en una caverna sin dios y sin patria. En un clima benigno no necesitaban vestirse, y solamente adornaban su cuerpo de -- plumas y figuras fantásticas. Vivían de los frutos naturales-- y de la caza, que era abundante, y acaso emplearon por único -- placer el uso de pipas del tabaco silvestre. Si llegaron por-- la necesidad del alma a formar seres superiores, inventaron -- los animales. Si tuvieron ritos, sólo fueron los funerarios -- que tiene que crear la pena del corazón. No teniendo ni ciuda des ni ganados y conociendo la agricultura, no podían comprender la propiedad; y sin patria y sin ciudad debe haberles sido desconocida la guerra, y solamente podrían tener riñas por ene mistades de familia o en defensa de su hogar. Para éste tuvieron que inventar el fuego, y existe la tradición y se conmemora solemnemente, de que lo encontraron frotando de punta un palo

seco sobre el hueco de otro horizontal." (2)

En cuanto a la raza nahoá, los autores mencionados afirman que "se estableció ya con la civilización que traía ocupando en un principio el territorio del uno al otro océano y escogiendo después de preferencia el lado del Pacífico más propio para la agricultura. Generalmente los pueblos han pasado del estado cazador al pastoril; no habiendo aquí rebaños, la transición fue inmediatamente al agricultor. Hay motivos para presumir que la parte oriental de este continente, que era la más baja, permaneció algún tiempo bajo las aguas, y huellas hay de que en la occidental abundaron las lagunas. Así es que aquella civilización debió ser lacustre; pero no ha de entenderse que los nahoas formaron sus habitaciones en los lagos sobre pilotes; sino que se establecieron en las islas que en ellos ---- había." (3)

Por lo que concierne a la raza maya dichos historiadores afirman que "no es conocida ya con influencias extrañas que tenemos que estudiar después; y reduciéndonos sólo a la península maya, podemos decir que su terreno a salido de las aguas y por lo mismo es posterior. El mismo nombre maya lo indica, -- pues es voz esa que quiere decir: la huella del agua o el sedimento de la tierra que el agua deja al escurrirse. Naturalmente llegaron después sus habitantes, y por ésto y por lo llano de la región no pudieron tener la época de las cavernas a-

pesar de ser pueblo monosilábico primitivo y debieron comenzar con la vida lacustre", concluyendo que "así se establecieron - los gérmenes de las tres civilizaciones que debían irse desarrollando en el transcurso de los siglos, hasta que la nahoá - más perfecta y más poderosa, se extendiera y dominara en todo el territorio." (4)

Los primeros pobladores del territorio que actualmente -- comprenden los Estados de Yucatán, Campeche, Tabasco y Chiapas, y que pertenecían a la civilización maya, se agrupaban en diferentes pueblos como los itzaes, petenes, lacandones, choles y otros, "pero los principales y que constituían una nación de - cierta importancia eran los itzaes, que habitaban en la laguna del gran Petén", que significa isla, (5) y cuyo rey se llamaba Canek o serpiente negra. Esta dignidad gubernativa equivalía en mexicano a la patria "tecuhtli" y en maya a la de "ahau". - El Canek, compartía el poder con el sumo sacerdote Kinkanet -- "sin el cual no podía mandar ni resolver nada". "En los tiempos de la teocracia era el ahau el sumo sacerdote, y sabemos - que cada nuevo jefe teocrático tomaba el nombre de Zamná, y -- eso aparece en la historia maya todo el primer periodo gobernado por él. Más no fue uno sólo quien gobernara en tantas centurias, sino que hubo una sucesión de muchos grandes sacerdotes llamados Zamná, como en el Petén hubo diversos reyes con - el nombre de Canek. El Zamná tenía a sus órdenes al poder guerrero al Humpictok; pero cuando la evolución necesaria de los

sucesos hubo el poder guerrero de tomar en sus manos el gobierno, el elemento sacerdotal quedó a su misma altura y dominan--do en sus deteminaciones, y así vemos al Kinkanek al lado del-Canek, sin que éste pueda hacer nada por sí sólo."

"El Canek dominaba directa y absolutamente en su isla, en su ciudad, y era establecida en el lago de Chalturia y sus islas. De éstas eran los principales, Tayassal, Tayza o Taitza- y Motzkal. Cada isla tenía un señor o cacique que en ella mandaba; cada cacique dependía del Canek, pero éste tenía que re-solver los negocios de importancia en junta con los ahau meno-res; si el asunto era grave, comunicábanlo a los indios principales y éstos al pueblo, y prevalecía la voluntad del común. - Venía a constituirse una especie de federación en que el poder del pueblo, combinado con su fantismo religioso, hacía omnipo-tente a la casa sacerdotal. En tiempo del último Canek los -- cuatro reyes de las otras islas con quienes consultaba, lláma-banse Citcán, Ahumtán, Ahkín y Ahitcán, y lo hacía también con Ahatsí, uno de los principales personajes de su reino."

En tiempos de la teocracia debemos figurarnos cada ciudad mandada por un gran sacerdote y todos los grandes sacerdotes - dependiendo del sumo Zamná. Y como los lazos religiosos son - muchos más fuertes que los comunes y civiles, se comprenderá - fácilmente el porque de la larguísima duración de aquellos im-perios teocráticos." (6)

De la primitiva raza nahoá, descendieron múltiples pueblos o tribus, entre los que destacan los toltecas. Arribaron a los estados de la región central de la República Mexicana, en el siglo VII de nuestra era. Guiados por su principal sacerdote llamado Huemac el de las manos grandes, pasando por lo que hoy es el Estado de Jalisco y se establecieron en Tolantzingo, que quiere decir, "lugar de los tules", en el año 645. Se dice que los toltecas eran altos y fornidos, de facciones finas que les daban cierto aspecto estético. Su principal actividad era la agricultura, así como la industria de oro y plata y el tallado de piedras preciosas. En la astronomía fueron notables, pues contaban el tiempo con maravillosa precisión. Sustituyeron la escritura fonética por los jeroglíficos. Adoraron a tres deidades, Tonacotecuhtli, el sol, Texcatlipoca, la luna y Quetzalcóatl, la estrella de la tarde. Su organización política, que es el tema que más interesa en la realización de esta tesis, tenían un gobierno sacerdotal o teocrático que después substituyeron por la monarquía, según el consejo del sabio Huemac. Su primer rey fué Chalchihitlanetzin, hijo del señor chichimeca Yacauhtzin, habiendo gobernado durante 52 años, o sea, un siglo tolteca, circunstancia que estableció la costumbre de que todos los monarcas permanecieran ese lapso en el poder y de que, si esta permanencia no se lograba por cualquier motivo, los nobles deberán asumir el gobierno hasta que se nombrara nuevo rey, concluido dicho período. (7)

El gobierno de los reyes toltecas era absoluto y hereditario, aunque se supone que Chololan y Teotihuacán tenían un régimen sacerdotal propio que se compartía con el monárquico dentro de una especie de descentralización.

Observamos claramente que los reyes toltecas, heredaban a sus progenitores, el mando o el cetro, como sumos sacerdotes de su pueblo. Al compartirlo, además de delegar funciones, se iba creando lo que ahora llamamos o conocemos como sistema monárquico.

La desaparición del imperio tolteca, originó el establecimiento en el Valle de México de múltiples pueblos independientes entre sí que no pudieron constituir una verdadera nación - habiendo sido unos tributarios de otros.

También se observa aquí por lo visto jamás hubo unificación de criterios, por falta de sensibilización o concientización en sus dirigentes, que no supieron dominar o controlar a sus pueblos y por ende a sus moradores.

Es de pensarse que al retribuirse o pagarse unos con otros, existía cierta reciprocidad real y tangible en favores que se hacían mutuamente entre ellos.

Tales pueblos, entre otros, fueron los chalca, los xochi-

milca y cuitlanaca, los alcolúa que fundaron Texcoco, y los tepanecas, que establecieron Atzacapotzalco. Entre los dominios de estos pueblos, los aztecas buscaron el lugar prometido por sus dios, tribu en la que, según dichos autores, "iba a personalizarse la nueva marcha de la civilización y de la religión nahoas". (8) El nombre de este pueblo obedece a que era oriundo de un sitio llamado "Aztlán", que quiere decir "lugar de garzas" y sobre cuya ubicación existen diferentes opiniones, siendo la más aceptada la que se localiza en las costas del Estado de Sinaloa. Hay que recordar que los aztecas también se denominaban "mexicas" en razón que su principal deida, Huitzilopochtli -colibrí siniestro- igualmente se llamaba "mexi". (9) Durante su peregrinación, cuyo comienzo se hace remontar al siglo IX de nuestra era, el gobierno de los azteca y mexica era teocrático, pues cuenta la leyenda que sus sacerdotes, como voceros de Huitzilopochtli o Mexi, los guiaron durante quinientos años hasta encontrar el lugar prometido para fijar en el su residencia definitiva, que fue, como se sabe Tenochtitlán, fundada en el año 1325 y cuyo nombre hicieron en honor de Tenoch, el sacerdote que los conducía, o para denotar los signos de dicho lugar, ya que significa "lugar de tunal sobre piedra". Inteligentes interpretaciones de jeroglíficos y códices concluyen que los aztecas recorrieron en su secular peregrinación vastas y extensas regiones de Michoacán, voz que expresa "tierra de los que poseen el pescado", conviviendo en situación de inferioridad con los tarascos, de quienes, se dice, tomaron el

sanguinario culto de los sacrificios humanos, tan diferente de la religión astronómica de las nahoas.

Una vez que los aztecas o mexicas se establecieron definitivamente en el sitio prometido por Huitzilopochtli y en el huieron fundado la ciudad de Tenochtitlán, su primer gobierno estuvo depositado en los nobles y sacerdotes. Este régimen aristocrático fue substituido por la forma monárquica electiva, a imitación de los sistemas gubernativos en que estaban organizados los pueblos circunvecinos. El monarca era designado por cuatro electores que representaban la voluntad popular y que debían ser "señores de la primera nobleza, comúnmente de sangre real, y de tanta prudencia y probidad, cuanta se necesitaba para un cargo importante." (10) El cargo de elector no era perpetuo, pues terminaba al realizarse la elección del monarca, pudiendo los nobles volver a designar en él a la persona que lo hubiese ocupado. Bajo el gobierno de Izcoatl el cuerpo electoral fue aumentando a seis miembros con el ingreso de los señores de Acolhuacán y de Tacuba.

La facultad para elegir rey no era irrestricta, sino condicionada a la costumbre de que el designado debería pertenecer a la casa real, pues como afirma Clavijero "para no dejar demasiada amplitud a los electores y para evitar, en cuanto fue posible, los inconvenientes de los partidos y de las facciones, fijaron la corona en la casa de Acamapichtzin, y des-

pués establecieron por ley que al rey muerto debía sucederlo - uno de sus hermanos, y faltando estos uno de sus sobrinos, uno de sus primos, quedando al arbitrio de los electores el nombramiento del que más digno les pareciese." (11)

Fácilmente se comprende, que las ideas expuestas, que el régimen monárquico en que estaba organizado gubernativamente - el pueblo azteca era electivo y dinástico, habiendo sido aristocrática la fuente del poder, pues, según dijimos, sólo los nobles podían fungir como electores, sin que ninguna otra clase social haya tenido ingerencia en el nombramiento del monarca.

Por su parte, Clavijero asevera que "tenían el rey de México, así como el de Acolhuacán, tres consejos supremos, compuestos de hombres de la primera nobleza, en los cuales se trataban todos los negocios pertenecientes al gobierno de las provincias, a los ingresos de las arcas reales, y a la guerra, y el rey, por lo común, no tomaba ninguna medida importante sin la aprobación de los consejeros." (12)

Es interesante determinar si existía un "Estado Mexicano" precortesiano. Romerovargas Iturbide contesta afirmativamente esta cuestión, señalando inclusive sus límites territoriales. (13) El mismo autor, no sin exageración, afirma que "Su organización (la del Estado Mexicano) corresponde a un orden constitucional consuetudinario de carácter federal, similar en --

cuanto al fondo al sistema inglés y en cierta forma parecido - al romano, en cuanto superposición de uno o varios regímenes - municipales sobre todo un país." (14)

Ese "federalismo" lo basa en la existencia de "autonomías locales" de municipios rurales en que estaban organizados los pueblos autóctonos y "cuyas características fueron: la autosuficiencia de recursos económicos y la autonomía jurídica, política y religiosa de cada uno de ellos." (15)

Puede argumentarse que dentro del marco territorial que - dicho autor describe, no existía "un" Estado, sino varios, autárquicos y autónomos entre sí como los polis griegos y cuya - población estaba integrada por diferentes comunidades nacionales en el sentido sociológico del concepto. Cada una de ellas tenía sus propias costumbres y religión y distinta lengua o diversos dialectos. El pueblo azteca, por el llamado "derecho - de conquista", las tenía sojuzgadas sin haber inspirado a formar con ellas ninguna unidad nacional, puesto que no pretendió imponerles sus costumbres sociales ni su organización política. La sola vinculación entre los mexica y los pueblos que rodeaban su territorio era el tributo a que por la fuerza los constreñían y que no únicamente era de índole económica sino en -- ocasiones de carácter militar.

El Imperio Azteca, como consecuencia de las guerras que sostuvo contra los tecpanecas, su extensión por el Valle de México hasta Cuernavaca y su soberano, Moctezuma I, llegó hasta las costas del golfo de México y por el sur hasta Oaxaca.

La crueldad de los aztecas originó el odio y el temor de los pueblos vecinos, particularmente los tlaxcaltecas, que no dudaron más tarde en aliarse con los españoles para combatir esta teocracia sanguinaria. A pesar de todo, el imperio creció, y en tiempos de Moctezuma II (1502-1520) sus posesiones se extendieron hasta Tehuantepec y Yucatán.

Los primeros contactos de los españoles con tierra mexicana se efectuaron en 1517, cuando la expedición mandada por Francisco Hernández de Córdoba fue a dar con las costas de Yucatán. Hubo otra exploración al año siguiente, dirigida por Juan de Grijalva, el cual decidió al gobernador de Cuba, Diego Velázquez, a enviar una fuerte expedición al mando de Hernán Cortés. Este se hizo a la mar con once navíos, seiscientos hombres, diez y seis caballos y quince piezas de artillería. Después de vencer a algunas tribus mayas de Tabasco, el 22 de abril de 1518. El día 3 de mayo del siguiente año llega y funda la ciudad de la Villa Rica de la Vera Cruz. Más tarde se alía a los tlaxcaltecas y conquista Cholula, marchando por fin a Tenochtitlán, donde Moctezuma Xocoyotzín, obligado por las circunstancias, lo recibió amablemente. No obstante, Cortés,

sabedor de que los indígenas habían atacado la guarnición española dejada en Veracruz, no vaciló en apresarse a Moctezuma en calidad de rehén. Entre tanto, Velázquez, celoso de los éxitos de Cortés, envió una expedición contra él, al frente de la cual se puso Pánfilo de Narváez. Al conocer esta noticia, Cortés dejó un destacamento en Tenochtitlán al mando de Pedro de Alvarado, y salió a hacer frente a las tropas de Narváez a las cuales derrotó completamente en Cempoala. Se incorporó el grueso del ejército vencido y volvió a Tenochtitlán, donde la crueldad y falta de tacto de Alvarado habían provocado una sublevación azteca. A instancias del propio Cortés, Moctezuma dirigió la palabra al pueblo para calmarlo, pero fue lapidado por la multitud. Ante esta trágica y adversa situación, los españoles decidieron evacuar la ciudad durante la "Noche Triste" del 30 de junio de 1520. A costa de grandes esfuerzos y numerosas pérdidas, los soldados de Cortés llegaron a la llanura de Otumba, donde un ejército azteca de 100,000 hombres les cerraba el paso y estaba dispuesto a acabar con los extranjeros blancos. A pesar de la enorme inferioridad numérica, Cortés tuvo la habilidad de apresarse al jefe indígena y esto provocó la desbandada general. Esta resonante victoria le llevó de nuevo a Tenochtitlán, a la que puso sitio. Tras 75 días de heroica defensa de los aztecas, al frente de los cuales se hallaba Cuauhtémoc (Guatimozín), la ciudad cayó definitivamente en manos de los españoles (13 de agosto de 1521). El jefe azteca fue hecho prisionero y torturado por negarse a indicar --

donde tenia escondido el supuesto tesoro. Conquistada la Capital, el dominio español se impuso rápidamente en todo el país, iniciándose así el llamado periodo colonial.

1.2 Régimen colonial y estructura gubernamental

Los estudiosos sobre México no han omitido el periodo colonial, pero éste ha sido tratado como algo político y administrativo sui generis. (16) Debido a su amplia extensión, notable unidad y larga duración el imperio español a sido un campo particularmente atractivo para el antropólogo social. Sin embargo ha sido débil el esfuerzo para delinear el impacto de las instituciones políticas coloniales sobre el México recién independiente y sobre el moderno. Esto es lamentable, -- porque México representa hoy a los ojos del observador muchas tendencias cuyo trazo puede seguirse directamente desde su primer precedente colonial. Esto es cierto sobre todo en el campo de la administración pública.

En un estudio sobre la administración pública mexicana -- contemporánea es necesario que se comprendan las características de la administración colonial de la Nueva España. Algunas de tales características adoptaban deliberadamente medidas políticas destinadas a lograr determinados objetivos y a tratar problemas particulares. Otras obtuvieron un desarrollo natural por las costumbres, la experiencia y la conveniencia.

El período colonial de la historia mexicana cubre un lapso de trescientos años durante los cuales, naturalmente, ocurrieron muchos cambios. No es este el trabajo adecuado para trazar el desarrollo de la administración colonial a lo largo de esos tres siglos. Sólo resumiré las tendencias generales y anotaré las prácticas que llegaron a institucionalizarse y perduraron. El problema se simplifica en cierto modo porque en el período colonial no hubo innovaciones frecuentes ni grandes cambios durante el gobierno de Carlos III, en las postrimerías del siglo XVIII, se intentó hacer una reforma sustancial; pero fue demasiado tarde para que ésta lograra su propósito. En cambio, se convirtió en uno de los factores que precipitaron el movimiento de independencia. (17)

Así como el ocaso del imperio español se caracterizó por instituciones administrativas que se habían desarrollado en México durante los primeros cincuenta años después de la conquista.

El sistema administrativo de la colonia se basa en una serie de supuestos fundamentales, cuya naturaleza condicionó, en sustancial medida, toda su filosofía de gobierno. Influyeron ellos en la estructura gubernamental, y al final sirvieron como criterio para determinar el éxito o el fracaso del sistema imperial español y si hubiera sido diferente, quizá el imperio hubiera durado más. Hay cierta inclinación a atribuir

el colapso del imperio al mantenimiento de un sistema administrativo inflexible que impedía el autogobierno de las colonias y que aplastaba las incipientes tendencias democráticas en --- cualquier punto que aparecieran. (18) Nada se ganaría con --- aventurar la suposición ingenua de que se hubieran desarrollado en América comunidades democráticas con gobiernos propios, - se habría impedido la decadencia y el colapso del imperio. Los españoles habrían visto la situación como índice del fracaso - imperial.

Desde el principio mismo, pueden advertirse dos ideas --- como fuerzas motivadoras de la conquista y de la colonización española en el Nuevo Mundo. Estas ideas prevalecieron hasta - el final del mismo imperio. La primera y más importante consistió en considerar a éste como una reserva económica destinada a explotarse con eficacia para que produjera una corriente de riqueza cada vez mayor hacia el tesoro real. (19) La política mercantilista quizá haya sido desastrosa para España y -- falaz en sus supuestos económicos, pero saturó totalmente el - sistema español. Se usó para justificar una estructura fiscal cada vez más restrictiva; para prohibir las empresas agrícolas e industriales de la Colonia que compitieran con las de la Metrópoli, y para establecer monopolios comerciales rígidamente controlados. Dio al sistema administrativo su ración d'etre - y lo proveyó del criterio fundamental para medir su éxito. (20)

En segundo lugar, el imperio se consideró como una gran empresa misionera por la que los beneficios del cristianismo se ponían al alcance de un número indeterminado de indígenas. Desde los primeros viajes de exploración, el sacerdote fue compañero constante del conquistador. Hubo períodos en los que faltó el celo del misionero y apareció casi olvidado; pero siempre se inflamaba de nuevo. Los últimos días del imperio en la Nueva España presenciaron una ampliación más de los dominios españoles hacia el norte, a lo largo de la costa del pacífico, hecha por grupos de conscientes y devotos frailes franciscanos. De acuerdo con esta segunda premisa fundamental, se mantuvo entre el estado y la iglesia la más estrecha relación. La bula del 16 de diciembre de 1501, expedida por el papa Alejandro VI, cedió a los reyes españoles y a sus sucesores todos los diezmos eclesiásticos de las indias, a cambio de que la corona española asumiera plenamente la responsabilidad de propagar la religión cristiana entre los indígenas, fundando iglesias y dotándolas de prelados. (21) Así, el sistema administrativo del imperio español debe ser considerado desde el punto de vista de sus finalidades tanto religiosas como económicas.

No se infiere de ahí que no hayan intervenido otros factores y motivos. Más de un administrador colonial, lo mismo en Europa que en América, mostró profunda perspicacia y amplia comprensión que trascendieron en mucho los estrechos límites -

impuestos por los objetivos económicos y religiosos mencionados. Ello no obstante, si se le observa en su integridad, la política colonial española parecería desafiar cualquier interpretación que no incluyera la filosofía mercantilista y el fervor religioso de los misioneros, factores ambos siempre evidentes.

Una vez reconocidos el supuesto religioso y el económico, otros rasgos relativos de la política fundamental embonan fácilmente en su sitio. La realización de los objetivos fundamentales dependían del mantenimiento de un control rígido desde el asiento de la autoridad central en España. Las técnicas administrativas que llegaron a caracterizar al sistema deben considerarse como ideadas para asegurar ese control. Aparte de la estructura orgánica de un vasto sistema de legislación detallada, la técnica más importante, y tal vez la más efectiva, destinada a asegurar la constante orientación hacia los intereses de la Metrópoli, la constituía una constante renovación del personal administrativo con españoles nacidos en la Nueva España, o "gachupines", como llegó a llamarseles en la Nueva España. Esta política de control de todo los altos puestos administrativos, que se extendía a la iglesia y aún a la vida económica de las colonias. Una amplia variedad de posiciones gubernamentales y privadas, así como ciertas profesiones, estaban cerradas a los criollos: ya no decir que mestizos e indios. (22) Así, pues, el sistema administrativo español, en -

su desarrollo inicial y en sus ulteriores reformas, estaba fundado sobre las premisas de la teoría mercantilista, matizado por una casta religiosa e ideado para sostener la supremacía peninsular por medio de una jerarquía muy centralizada y compuesta, en su mayor parte, de españoles nacidos en España y dóciles a los intereses metropolitanos.

En ningún punto del estudio de la administración colonial española deben olvidarse estos factores. Sin embargo, por otra parte debe recordarse que España había superado mucho, en su desarrollo político, la etapa del despotismo arbitrario. La influencia de la iglesia tendía a promover un benigno paternalismo, particularmente a la población indígena, mitigando así las asperezas del control político, sin embargo el influjo de los religiosos no cuenta por sí sólo para determinar el contenido ético del sistema. No explica el estricto apego al gobierno de la ley o al genuino interés por el buen gobierno expresado con tanta frecuencia en grandes porciones de legislación benévola. (23)

La España de los conquistadores era también la España de Suárez, de Victoria y de Mariana; y las instituciones que los españoles llevaban consigo o tenían la mentalidad de grandes dirigentes del pensamiento jurídico y político. (24) El imperio tenía poderosas motivaciones económicas y religiosas y fue construido por hombres con voluntad de hierro que buscaban el-

poder y la gloria. Algunas de sus instituciones fueron concebidas con criterio estrecho y produjeron el estancamiento y la decadencia. Era al mismo tiempo una empresa política, económica y social (muy grande) que comprendía tanto a los mejores -- elementos como a los más indeseables de la civilización española.

1.3 Organización administrativa colonial

En su forma básica, la organización administrativa del -- imperio español puede clasificarse como jerárquica. La autoridad se origina en el rey de España y derivaba de censo hacia -- el Consejo de Indias, los virreyes y los capitanes generales -- del Nuevo Mundo, y a los gobernadores, corregidores, alcaldes -- mayores y regidores en la base piramidal. En los últimos años del imperio, el puesto de intendente sustituyó al de corregi -- dor, al del alcalde mayor, y en algunas ocasiones al goberna -- dor. Sin embargo representar la estructura como estrictamente jerárquica sería incurrir en burda simplificación. La autori -- dad no fluía sólo a través de las líneas indicadas. Virtual -- mente ningún funcionario o nivel gubernamental inferior al rey -- gozaba de plenos poderes en ninguna materia de Estado. En Es -- paña, el Consejo de Indias tuvo casi plena autoridad en los -- primeros años de su existencia; pero con el tiempo llegó a --- compartir la autoridad económica con el consejo de finanzas --

(25)

En al Nueva España, como en todos los dominios españoles-
de ultramar, el virrey llegó a hacer mucho menos importante de
lo que su título indicaba. Desde temprana fecha se vió rodea-
da de limitaciones legislativas, y muchos de sus actos se suje-
taron a la aprobación del gobierno peninsular. (26) Además, -
compartió su autoridad con el cuerpo judicial y casi adminis-
trativo denominado la audiencia. (27) En asuntos de gran ---
importancia estaba obligado a consultar con la audiencia, cons-
tituida en consejo conocido por "real acuerdo". (28) Natural-
mente, la gran lejanía de España y la lentitud en las comuni-
caciones hacían necesario que el virrey actuara en buen mar-
gen de discreción, sobre todo en asuntos militares. Su autori-
dad legislativa estaba también limitada y sujeta a revisión en
España. Por otro lado la audiencia podía someter a juicio los
actos del virrey cuando una persona agraviada apelaba a ella.-
(29) Finalmente el virrey tenía poco o ningún control sobre -
el personal de la audiencia o sobre gobernadores subordinados,
quienes generalmente eran designados desde España y podían co-
municarse con las autoridades metropolitanas por encima del vi-
rrey. (30)

Además de la división de la autoridad y de la responsabi-
lidad en España y en la ciudad de México, había una amplia des-
centralización funcional en el sistema español. Tribunales es-
peciales hacían justicia sumaria a los asaltantes de caminos,
otros se encargaban de los casos relacionados con las rentas y

conocían de asuntos relacionados con las cuentas públicas. (31) El gremio de los comerciantes, conocido como el consulado, cuerpo casi gubernamental, actuaba como tribunal en los negocios -- mercantiles privados, contrataba la recolección de algunos --- impuestos gubernamentales y, mediante convenios, se hacía cargo de las obras públicas. (32)

A fines del siglo XVIII, el cuerpo de minería se convirtió en un organismo semiautónomo, legislativo, judicial y administrativo, con autoridad en todos los asuntos de esa rama. (33) - La iglesia a través de su organización secular y monástica y -- con apoyo del rey, proporcionaba instituciones educativas y de asistencia pública en los principales centros de población, y - tenía influencia pacificadora en la frontera. (34) Además, por medio del santo oficio de la inquisición, asumía toda la responsabilidad de la ortodoxia y de la moral de la población blanca, y sus tribunales especiales conocían de los casos de herejía y mala conducta. (35)

La descentralización funcional se llevó aún más lejos, sobre todo en el ramo judicial. Había un tribunal especial para intestados; otro para litigios relacionados con la bula de la - santa cruzada; (36) otro para proteger a los indios de los abusos del sistema de trabajo forzado; otro que vigilaba la distribución de agua a los indios; otro encargado de los asuntos de - los propietarios de ganado mayor y menor. Aún había más tribu-

nales con jueces especiales, que se ocupaban de materias menos importantes. (37) Finalmente, había una especialización de funciones como sucedía entre los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores. En tanto que los deberes de estos funcionarios combinaban responsabilidades judiciales y administrativas los gobernadores poseían autoridad militar especial y los corregidores se responsabilizaban con frecuencia del bienestar de los indios. (38) Cuando en 1786 estos funcionarios provinciales fueron sustituidos por intendentes, los nuevos administradores tuvieron facultades exclusivas en materia de finanzas, así como amplia autoridad dentro de la administración general. (39)

Queda claro, que la autoridad administrativa estaba extraordinariamente subdividida. Sin embargo, la audiencia ataba muchos de los cabos sueltos. En ciertos casos, los jueces de ésta servían en los tribunales específicos. (40)

Además, las apelaciones entre los tribunales menores generalmente eran conocidas por la audiencia. (41) De este modo existía cierta integración en el sistema, aunque emanaba en principio múltiple del personal y del curso de las apelaciones en los tribunales, y no de una dirección centralizada en el virrey.

Varios factores importantes son dignos de anotarse. En -

forma preponderante, la administración se consideraba como un proceso legal. Comprendía la aplicación de abundantísima legislación a gran variedad de grupos especiales y la resolución de controversias que inevitablemente surgían de ello. Resulta así, virtualmente imposible separar las funciones judiciales de las estrictamente administrativas.

La administración era lenta y engorrosa por necesidad, -- gracias a la fragmentación de la autoridad y a las muchas demoras inherentes a los litigios judiciales, lo cual se agravaba por el requerido turno de muchos asuntos al gobierno de la Metrópoli para su resolución final. (42) Al mismo tiempo, teóricamente, ésto servía para limitar la independencia del administrador e impedirle concentrar demasiada autoridad. En la práctica, la ineficiencia resultante tal vez excedía a las ventajas derivadas de mantener controles a lo mejor inefectivos.

Por lo tanto, no había una clara separación de poderes. - El virrey era a la vez administrador, legislador, juez, comandante militar, defensor de la fé y protector de los indios. - (43) Los miembros de la audiencia no sólo actuaban como jueces sino también intervenían en tribunales específicos menores, aconsejaban al virrey e efectuaban inspecciones administrativas en las provincias. (44) El hecho de que durante la mayor parte de la vigencia del imperio del virrey presidiera personalmente la audiencia, producía otras interferencias de funciones. (45) Haring hace notar lo siguiente "no había demarca---

ción claramente definida entre las funciones de varias dependencias del gobierno encargadas de los problemas coloniales. Por el contrario, se fomentaban intencionadamente muchas interferencias para impedir que los funcionarios adquirieran prestigio personal indebido o incurrieran en prácticas fraudulentas o corrompidas." (46)

En tan complejo sistema orgánico no es posible diferenciar con precisión entre la línea política, el personal directivo y las funciones auxiliares. Por lo menos, tal diferenciación no puede hacerse sobre bases organizativas. En cualquier sistema esa distinción depende de que se considere como propósito. En la Nueva España, como en el resto del imperio español, uno de los propósitos básicos era producir ingresos para la corona española. (47). Resaltar este punto en forma indebida sería cometer una grave injusticia contra los muchos funcionarios que dedicaron gran parte de sus energías a aumentar el bienestar de la colonia y de sus habitantes. Por otro lado, no es posible sustraerse a las implicaciones del constante esfuerzo para aumentar los ingresos del tesoro real durante todo el período colonial, con frecuencia a costas del más depauperado elemento de la población local. (48)

1.4 La independencia y su consumación en 1821

La revolución de 1810, que inició la ruptura del dominio-

español en México, constituyó la culminación de largos sufrimientos bajo el sistema social y político español. El descubrimiento de la conspiración del incomparable Miguel Hidalgo y Costilla y sus compañeros en la Sociedad Literaria de Querétaro fué el factor determinante para que estallara de inmediato el movimiento insurgente, al mismo tiempo que Napoleón se apoderaba de España. (49) El verdadero objetivo de la revolución surgió no sólo del dominio opresor de España, sino también de las ideas revolucionarias, propagadas por la independencia de las colonias norteamericanas y la declaración de los derechos del hombre en Francia. (50)

El pueblo de México tenía muchos motivos para revelarse. Bancroft enumera tres causas principales: las restricciones sociales, la exclusión de los puestos públicos y los monopolios comerciales de los españoles. (51) Los impuestos excesivos y la corrupción de todo el sistema judicial eran agravios en demasía. Pero tal vez el problema más importante lo constituía el monopolio español de la tierra. (52) Aunque se hicieron intentos para aliviar la situación y arrancar a la iglesia y la nobleza algunas de sus extensas propiedades territoriales, la condición del indio y sus miserables medios de vida no habían mejorado en la época del cura Hidalgo. (53)

El entusiasta programa de Hidalgo en realidad abarcaba demasiado, ya que intentaba reformar toda la estructura social -

por el único medio de la revolución precipitada. Sus partidarios ignoraban la mayor parte de sus planes e ideales. Las -- fuerzas realistas, más potentes, resultaron victoriosas e Hidalgo fue capturado y fusilado en 1811; sus partidarios se dispersaron y quedaron al mando de generales facciosos. (54)

Sin embargo, España se percató de que las condiciones --- eran graves en el Nuevo Mundo. Los tres objetivos principales de la revolución encabezada por Miguel Hidalgo -independencia-reducción del poder de la iglesia y establecimiento de un gobierno que salvaguardara los derechos de todos- (55) habrían de encontrarse, en términos mucho más generales, en la constitución española de 1812. (56) Aunque este documento llegó en realidad demasiado tarde a las colonias del Nuevo Mundo, puesto que ya se habían sembrado las semillas de la revolución, -- muestra los efectos de un enconado debate y bien meditado trabajo en las Cortés Liberales de España. Verdadera colección - de leyes progresistas y liberales, (57) la constitución de -- 1812 nunca tuvo la oportunidad de ser probada en la Nueva España. (58) En virrey Francisco Xavier Venegas publicó en la nueva ley fundamental en septiembre de 1812. En noviembre, el -- partido liberal criollo ganó las elecciones del ayuntamiento y el virrey suspendió la libertad de prensa. Como consecuencia de ésta "amenaza radical", las sentencias de prisión se hallaban al orden del día, lo cual, unido a la suspensión final de la constitución misma, dictada por el rey restaurado, Fernando VII, nuevamente desencadenó la tormenta revolucionaria. (59)

El mestizo José María Morelos, sucesor de Hidalgo, se rodeó de hombres hábiles y convocó a un congreso en Chilpancingo, en el otoño de 1813. Los debates preliminares se tradujeron en la famosa Constitución de Apatzingan, así llamada porque se redactó en la pequeña población de ese nombre, donde los constituyentes trabajaron en 1814.

En esa constitución -documento que expresa por primera vez el "incipiente nacionalismo" en México- se puede encontrar el origen del desarrollo del poder ejecutivo, tal como aparece en las instituciones políticas mexicanas. Aunque nunca fue puesta en vigor, las constituciones que las siguieron y las actividades y políticas de los presidentes mexicanos, sólo podían apoyarse en la Constitución de Apatzingan, tosca e imperfecta - como surgió en los primeros días de la enconada lucha por la independencia. El ejecutivo debía ser múltiple; la presidencia debía compartirse entre tres personas de igual autoridad. (60) Estas debían alternarse cada cuatro meses, según se decidiera por sorteo quien la ocuparía primero. En sesión secreta, el congreso debía designar nueve candidatos, de entre los cuales la Cámara de Diputados elegiría por votación a los tres gobernantes.

Las atribuciones del presidente se especificaban en los artículos 159 a 165; se le concedía la facultad de declarar la guerra y de negociar la paz; los tratados requerían la aproba-

asunto incumbía al Congreso. Todas las decisiones del Congreso sobre presupuestos eran definitivas para el presidente, y éste no tenía autoridad para alterarlas. Tampoco los presupuestos eran acordados por el Congreso, y se le prohibía intervenir en la imposición de contribuciones. Sin embargo, el presidente podía señalar las necesidades de la presidencia y como se utilizarían los fondos solicitados; se le exigía presentar al Congreso una relación mensual del número de empleados en el Gobierno, en especial de los que hubieran sido suspendidos y los motivos de la suspensión. Debía entregar al Congreso, cada cuatro meses, un informe detallado sobre la situación de los ejércitos. Finalmente, al terminar cada año, el presidente debía presentar ante el Congreso un documento informe sobre la situación general de la nación y de la hacienda pública.

La captura y ejecución de Morelos causaron la disgregación de las fuerzas revolucionarias, y el espíritu de resistencia se calmó un poco hasta que fueron restituidas las Cortes de España, en 1820. La convención de los elementos europeos descontentos residentes en México, dirigidos por Agustín de Iturbide, y a las facciones revolucionarias bajo el mando de Vicente Guerrero, dió por resultado la proclamación del Plan de Iguala (61) Este, publicado el 24 de febrero de 1821, establecía un programa que unificaba al pueblo de México para consumar la independencia política del país.

Cuando llegó a la Nueva España el nuevo virrey Don Juan - O'Donojú, Iturbide se apresuró a entrevistarse con él, habiéndose llevado a cabo dicha entrevista en la ciudad de Córdoba - el 4 de agosto; ambos firmaron los tratados que llevaron el -- nombre de esta ciudad, en los que se reconocía la independen-- cia de México y se aprobaba casi por completo el Plan de Iguala. Mientras Guerrero y Bravo sitiaban la capital.

De esta manera, después de once años y once días de constantes luchas y sufrimientos, se obtuvo la libertad nacional, entrando el 27 de septiembre de 1921 el ejército trigarante a la ciudad de México. (62)

CAPITULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU EVOLUCION

1. EL ESTADO FEDERAL DE 1824

El 28 de septiembre de 1821 instalose la Junta Provisional de Gobierno -Poder Legislativo- emanada de los Tratados - de Córdoba, cuya labor principal redujose a preparar las hostilidades con su ex-presidente, y actual Presidente de la Regencia, Iturbide. Dejó paso la Junta a la integración de las llamadas Cortes de Imperio, primero Congreso Constituyente, - propiamente dicho, reunido el 24 de febrero de 1822.

En esta fecha, ratificando los puntos totales de los --- Tratados de Córdoba, y los postulados contenidos en el artículo 1° del Reglamento sobre la Libertad de Imprenta, aprobado por la Junta el 14 de diciembre anterior, el Congreso aprobó las siguientes Bases Constitucionales.

-Se instala un Congreso integrado por diputados que representan a la Nación Mexicana, en el cual reside la soberanía;

-Con expresa intolerancia y exclusión de cualquier otra, la religión católica, apostólica y romana, monopoliza - la conciencia del Estado y la de los gobernados;

-El Imperio Mexicano es una monarquía moderada de tipo - constitucional;

-En cumplimiento de la voluntad general, en realidad, la de Iturbide, se llamará al Trono del Imperio a los ---- miembros borbones designados en los Tratados de Córdoba;

-El Congreso se reserva en toda su integridad el ejercicio del Poder Legislativo; el Ejecutivo lo delega interinamente en la Regencia, y el Judicial en los Tribunales existentes y en los que en el futuro se crearen;

-Sea cual fuere su origen, todos los habitantes libres - del Imperio, gozan de la plenitud e igualdad de dere----chos civiles.

Mientras todo lo anterior pasaba, Iturbide planeaba proclamarse emperador y pronto se enemistó con el Congreso Constituyente. Aumentó la oposición contra Iturbide, la cual culminó con la expulsión y destierro de éste. (63)

Se proclamó el Plan de Casamata (64) que exigía el establecimiento de la República. El congreso Constituyente habría de proseguir en sus tareas.

En tanto se llevaba al poder a un ejecutivo constituido regularmente, el Congreso constituyó y depositó la jefatura - del Estado en tres hombres, que integraron el Poder Ejecutivo. Por desgracia los tres eran militares, lo cual evidenciaba la

herencia del virrey español y del gobernante militar. Los miembros del triunvirato se alternaban cada mes en el control de los asuntos, como un reflejo del Ejecutivo instituido en la Constitución de 1814.

Eran auxiliados por un gabinete, según el primer Reglamento de Gobierno (1821), que establecía que cada uno de los cuatro ministros, estaban obligados a "proponer a la Regencia las reformas y mejoras" que creyera conducente en los "cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, y lo que pudieran convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su administración".

El Congreso Constituyente eligió a Miguel Ramos Arizpe, para presidir la comisión redactora de la constitución. En poco tiempo, presentó el proyecto de ley orgánica que debía ponerse en vigor hasta que pudiera promulgarse la constitución definitiva⁽⁶⁵⁾, conocida con el nombre de Acta Constitutiva⁽⁶⁶⁾ consistía en 36 artículos, dos de los cuales trataban de la función del presidente. La Constitución de 1824 -- tan sólo elaboró esas estipulaciones y por consiguiente, su estudio incluye el Acta Constitutiva.

Es digno de mención el preámbulo del proyecto redactado por Ramos Arizpe.

Entre las facultades designadas al Supremo Poder Ejecutivo, ha creído la Comisión de su deber, el conceder algunas que no encuentra dadas al Ejecutivo aún de algún sistema central, y tal vez ni al de monarquías moderadas. Tal es el imperio de las circunstancias nacidas de la ignorancia y de la corrupción de tres siglos, herencia envenenada de nuestros -- opresores; tal es también el imperio de la luz suprema de -- las naciones, de salvar su Independencia y Libertad; cuando el Gobierno es de leyes exactamente observadas, y no de hombres, no hay peligro por la severidad de aquellas que llaman para los empleos a la virtud y el mérito personal, que desechan de ellos la no aptitud y que persiguen y castigan a pocos para escarmiento de muchos.

El problema de depositar el Poder Ejecutivo en una o en tres personas, fue objeto de muchos debates, el temor al despotismo de los europeos, los siglos de dominación española y el reciente ejemplo de Iturbide, hicieron que muchos apoyaran un triunvirato que compartiera el Poder Ejecutivo, en lugar de que el Gobierno recayera en un solo hombre, este temor influyó quizá en la bastante elaborada exposición del -- preámbulo en favor de que se adoptara un Ejecutivo con amplios poderes, aunque no exhaustivos y en la recomendación -- de que hombres honrados y competentes observaran estrictamente las leyes.

Sin embargo, la mayor parte de los debates del Congreso trataron de la adopción de un sistema federal de gobierno, - cuestión básica que habría de preocupar a la nueva república durante muchos años subsecuentes y que condujo a cambios --- constitucionales directamente asociados con la posición del ejecutivo.

Por último se decidió que con suficientes frenos y contrapesos se impediría que un solo jefe ejecutivo adquiriera demasiado poder. En consecuencia, la Constitución estipuló - un presidente y un vicepresidente.

El período presidencial sería de cuatro años, para merecer el encargo, el candidato tenía que ser mexicano por nacimiento, y residir en el país en la época de las elecciones.

Las facultades presidenciales se concretaban en el Art. 110; debía publicar y ejecutar las leyes, nombrar y destituir a sus cuatro secretarios o ministros, "vigilar la recaudación y decretar el desembolso de las contribuciones generales", prorrogar el Congreso durante 30 días laborales, proveer la justicia, negociar concordatos con la Sede Apostólica, dirigir las negociaciones diplomáticas y recibir a los - ministros.

Era necesaria la aprobación del Congreso para declarar-

la guerra, designar ministros de Hacienda, comisiones generales, altos oficiales del ejército y para celebrar tratados.- El presidente podía convocar a sesiones extraordinarias del Congreso sólo con el consentimiento de las dos terceras partes del Consejo de Gobierno, o si este le diera instrucciones en ese sentido, podía "aprobar los decretos de los consejos, bulas pontificias, cartas y edictos con el consentimiento del Congreso general mediante consulta con el Senado y durante los recesos con el Consejo de Gobierno si se tratara de temas peculiares de la administración, y con la Suprema Corte si fueran asuntos de litigio".

Además de las restricciones al poder presidencial ya anotadas el Art. 112 señaló concretamente varios frenos a la actividad del Ejecutivo. Se prohibía expresamente al presidente, mandar el ejército o la marina sin el consentimiento previo del Congreso, o durante los recesos de éste, de dos tercios del Consejo.

Se prohibía al presidente "impedir las elecciones", o cometer actos de soborno o corrupción, e impedir al Congreso que desempeñara sus funciones legales. Tanto al presidente como al vicepresidente se les prohibía de manera estricta, salir del país durante el término de su ejercicio, así como dentro del año inmediato posterior al término de su gestión.

Así mismo, el presidente podía ser acusado por delitos cometidos durante su administración solo dentro del término de un año después de su período, la acusación sólo podía elegvase ante una cualquiera de las Cámaras del Congreso.

Finalmente, todos los acuerdos presidenciales debían -- ser firmados por el ministro competente (Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda y Guerra y Marina).

Se exigía al presidente y a los ministros que informa-- ran anualmente al Congreso sobre la situación del país y de las diferentes dependencias de la administración.

El método real para designar candidatos y elegir al presidente, se dejó, con gran imprudencia, a las legislaturas - de los Estados. Este procedimiento provocó pugnas facciosas-- dentro y entre los Estados.

Las disensiones estallaron casi inmediatamente después de haberse reunido el primer Congreso, bajo los auspicios de la nueva Constitución de 1824, las diversas facciones políticas aún no se percataban de que el gobierno de las mayorías-- era el primer requisito fundamental de la forma democrática; La Iglesia estorbaba continuamente los esfuerzos de los republicanos para implantar la legalidad y el orden. (67)

Las disputas eran tan frecuentes dentro de las filas de los liberales y de los mismos conservadores, como entre los bandos políticos. Es sorprendente que el C. Guadalupe Victoria el primer Presidente, terminara su período legal, si se tiene en cuenta que Nicolás Bravo, el vicepresidente y Manuel Gómez pedraza, Secretario de Guerra, le oponían resistencia organizada⁽⁶⁸⁾. Bravo, en su Plan de Montaña, incluso anunció que el Gobierno sería derrocado por las armas.⁽⁶⁹⁾

Mediante procedimientos dudosos,⁽⁷⁰⁾ Vicente Guerrero llegó a ser el segundo Presidente bajo la Constitución de 1824.

Su programa político, más o menos liberal,⁽⁷¹⁾ fue destruido por los grupos conservadores y por el clero. Levantamientos armados, dirigidos por el General Anastasio Bustamante, hicieron caer a Guerrero a los ocho meses de ocupar la Presidencia.

Bustamante se atrajo pronto la ira de sus enemigos, y Antonio López de Santa Anna le obligó a firmar la capitulación de Zavaleta. Esto llevó a Gómez Pedraza a ocupar la Presidencia hasta el término del período legal, en 1833.

2. LA REPUBLICA CENTRAL DE 1836

2.1 Dictadura Santanista

Las elecciones siguientes permitieron a Santa Anna obtener el control del Gobierno, con Valentín Gómez Farfías, como vicepresidente.

Por fortuna para la nueva república, Gómez Farfías era un hombre capaz y de elevados principios, puesto que con frecuencia Santa Anna abandonaba la Presidencia para retirarse a sus propiedades campestres.

Aunque a Gómez Farfías solo le fue dable gobernar poco --- tiempo, sus reformas afectaron profundamente a los atrincherados conservadores y a la influencia de la Iglesia. Su programa liberal, expresado en las llamadas "leyes de Gómez Farfías", provocaron tantas protestas de esos dos sectores descontentos que Santa Anna arrebató el Gobierno a Gómez Farfías y logró que rechazara la legislación objetada.

Santa Anna volvió al poder varias veces, durante los meses siguientes, para sofocar rebeliones clericales y centralistas. En consecuencia, a pesar de las protestas de Gómez Farfías, Santa Anna pudo asegurar que se aprobara la infamante Ley del Caso, por la cual podía perseguir y encarcelar a-

los "rebeldes de la reacción". (72)

Poco después, Santa Anna invirtió sus creencias políticas; se puso del lado de los centralistas con la proclama -- del Plan de Cuernavaca; (73) disolvió el Congreso y las legislaturas estatales y destituyó a sus ministros; convocó a un nuevo Congreso Constituyente y procedió a gobernar como dictador.

La nueva Constitución de 1836, llamada Las Siete Leyes, reemplazó la estructura federal del Gobierno con una organización centralista que implicaba nuevo sistema y nueva teoría de gobierno. El presidente podía servir durante ocho -- años, en lugar de cuatro, con el privilegio de la reelección.

La designación de candidatos presidenciales era totalmente controlada por el presidente del Consejo de Gobierno, el Senado y la Suprema Corte. La decisión final recaía en -- las asambleas departamentales.

La presidencia no era renunciable, y si llegara a quedar vacante, debía ser ocupada por el presidente del Consejo de Gobierno.

Las facultades presidenciales incluían la promulgación de leyes y derechos exclusivos para designar ministros. El -

presidente no podía ser acusado de actividades delictuosas - mientras ocupara el cargo ni durante un año después de abandonarlo; podía proponer un número ilimitado de decretos, prolongar las sesiones del Congreso y convocarlo a sesiones extraordinarias, así como nombrar a todos los jueces.

Cualquier funcionario designado por el presidente que - "infringiera la ley" estaba sujeto a que éste lo suspendiera por tres meses y además le redujera su salario a un 50%.

Sin embargo, el presidente tenía prohibido mandar al -- Ejército y la Marina sin el consentimiento del Congreso, --- cuando tenía el mando, asumía el grado de general y dejaba - la Presidencia.

El ejecutivo era fuerte y poseía algunos poderes dictatoriales; (sin embargo, no podía moverse sin la anuencia del extremadamente conservador Supremo Poder). La reacción fue - casi inmediata, los federalistas exigieron que se restableciera la Constitución de 1824. El Poder Conservador dominaba el Gobierno y se negaba a aprobar una nueva legislación o a disolverse, Santa Anna percibió la nueva tendencia política del país, cambió de bandera otra vez y se alió con los federalistas; consiguió que una comisión especial de la Cámara - de Diputados preparara el proyecto de una nueva constitución (74)

Santa Anna volvió de nuevo a la causa centralista, su primer amor, y por medio de una intriga tras otra redujo el problema a encabezar el Plan de Tacubaya, de 28 de septiembre de 1841⁽⁷⁵⁾. Este programa exigió abolir la Constitución de 1836 y crear una Junta de Notables que debía elegir presidente provisional.

Santa Anna fue el nuevo presidente, y la junta redactó una nueva ley básica, esta vez con el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Las Bases Orgánicas dieron a Santa Anna el poder por el que había suspirado.

Entre las pocas limitaciones impuestas al Ejecutivo, debe hacerse notar la prohibición de salir del país mientras ocupara el puesto, y el requisito de que permaneciera constantemente dentro de un radio de 5 leguas alrededor de la capital.

Debido en gran parte a los fuertes impuestos exigidos por la extravagante y corrupta administración. Santa Anna -- fue desterrado del país en 1845; pero la guerra con los Estados Unidos hizo que los partidarios de Santa Anna clamaran por su vuelta para "salvar al país". A pesar de que había sido "desterrado para siempre", Santa Anna regresó pronto, pro

clamando el federalismo.

Poco después, el Presidente provisional lanzó un pronunciamiento que restablecía la Constitución de 1824, hasta que pudiera redactarse un nuevo documento. (76)

Esta vez Santa Anna duró poco tiempo en la Presidencia y después abandonó el país para dirigirse a Cuba. Vuelto a llamar en 1853, su permanencia en el poder fue breve, y así finalizaron los muchos años de su influencia completamente desmoralizadora sobre México.

Era evidente la necesidad de una reorganización radical y esta llegó con el Plan de Ayutla de 1853. Los principios del plan eran usuales garantías de libertad, gobierno constitucional y fraccionamiento de las propiedades territoriales de la Iglesia. Su éxito fue facilitado además, por el genuino antagonismo hacia Santa Anna. Juan Alvarez fue el presidente provisional previsto en el plan, y resultó electo por un consejo integrado por un representante de cada entidad, con ayuda de ese consejo, debería gobernar al país e introducir las reformas necesarias y al efecto convocaría una asamblea constituyente para revisar la Constitución.

La oposición clerical a varias reformas trascendentales provocó la renuncia de Alvarez; su sucesor, Ignacio Comon-

fort más moderado promulgó el Estatuto Orgánico que se convirtió en ley fundamental de gobierno durante el periodo pre constitucional.

El estatuto impuso nuevos límites al Ejecutivo; no podían enajenarse ni donarse las tierras y bienes del país; -- "la justicia debía administrarse con el celo", el presidente era responsable de la seguridad del país y de la aplicación de las leyes; debía asumir las facultades no conferidas a -- los gobiernos de los Estados y Territorios, de acuerdo con -- los "principios fundamentales de tolerancia y justicia", incorporados en el Plan de Ayutla.

Pero cualesquiera limitaciones quedaron condicionadas -- por el Art. 32, donde se expresaba:

El presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del consejo de -- ministros para defender la independencia o la integridad del territorio o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública....

De este modo colocaron los cimientos para incorporar -- cláusulas semejantes en las constituciones posteriores, las cuales permitirían al presidente gobernar y legislar en vir-

tud de las facultades extraordinarias que le confiriera un -
congreso servil.

3. REORGANIZACION DEL GOBIERNO EN 1857 Y ETAPA JUARISTA

En la Constitución de 1857, el Art. 50 estipuló la sepa
ración de poderes. Fue adoptado por unanimidad con el texto-
siguiente:

El Supremo poder de la Federación se divide, para su --
ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca po--
drán reunirse dos o más de estos Poderes en una persona o --
corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

La función del Ejecutivo quedó establecida en el Art. -
75, aprobado también por unanimidad. El presidente debía ser
elegido por votación indirecta y ocuparía el cargo durante -
un período de cuatro años. Según el Art. 78, se prohibía a -
quienes no fueran mexicanos por nacimiento o menores de 35 -
años y no residieran en México en la época de la elección. -
Estas cláusulas casi no se discutieron.

En la Constitución no se mencionó al vicepresidente, --
esto se debió quizás a las experiencias anteriores en que el
presidente y el vicepresidente representaron distintas fac--

ciones políticas, lo cual resultó en que ambos se disputaron el poder para lograr sus particulares objetivos políticos.

En ocasiones, ello provocó luchas armadas y se creyó, - pues, que sin la Vicepresidencia se evitarían tales conflictos. Si por alguna razón el presidente se hallara incapacitado para desempeñar sus funciones, el presidente de la Suprema Corte debía tomar el encargo como interino, hasta que el presidente se hallara en condiciones de reasumir sus deberes o hasta que en debida forma se eligiera un sucesor.

El presidente no podía renunciar a voluntad, como lo había hecho Santa Anna, sino que primero debía obtener la aprobación del Congreso y en este caso, cualquier ausencia se -- aprobaría "solo por razones justificadas y urgentes". El Art. 85 especificó con claridad las facultades del presidente, se fijaron restricciones a la mayoría de las funciones y el Ejecutivo quedó con muy pocas facultades discrecionales.

Podía "promulgar y hacer ejecutar las leyes expedidas - por el Congreso"; recibir a los representantes diplomáticos- extranjeros, nombrar y destituir a los jefes de las dependencias del Ejecutivo⁽⁷⁷⁾, representantes diplomáticos y funcionarios principales de Hacienda y "designar y destituir otros funcionarios federales cuyo nombramiento o destitución no se prevén en la Constitución o en las leyes."

De acuerdo al Art. 86, las dependencias del Ejecutivo - debían crearse por decreto del Congreso, "el cual (decreto)- asignará también a los diferentes departamentos los diversos asuntos que cada uno tendrá a su cargo". Además el Art. 88 - exigía que "todos los reglamentos, decretos y órdenes del -- presidente serán firmados por el secretario de la dependen- cia del Ejecutivo al cual corresponda el asunto. No serán vá lidos sin este requisito". Por último en el Art. 89 se exi- gía a los secretarios del Ejecutivo "informar (anualmente) - al Congreso sobre el estado de sus respectivas dependencias".

El aspecto más importante de esta Constitución, respec- to a las facultades presidenciales, tal vez sea el Art. 29 - que capacitaba para dictar la suspensión de las garantías in dividuales constitucionales. Esta facultad solo podía ser -- otorgada por el Congreso en caso de alguna grave crisis na- cional.

Tal "autorización" sería por un plazo fijado por el Con- greso. En las primeras elecciones bajo la nueva Constitución, Ignacio Comonfort fue elegido Presidente por una escasa ma- yoría, Benito Juárez fue presidente de la Suprema Corte de - Justicia.

Casi en seguida se desató un fuerte antagonismo hacia - la nueva Constitución. Después de haber dirigido la oposi---

ción durante el Congreso Constituyente, la Iglesia concentró sus ataques sobre las restricciones constitucionales impuestas al clero.

El arma principal fue la amenaza de excomunión para --- quienes juraran lealtad y prometieran sostener la nueva ley orgánica.

Comonfort percibía el antagonismo clerical y le disgustaban los frenos del Poder Ejecutivo impuesto por la Constitución de 1857.

Como los antagonismos fueran en aumento, Comonfort solicitó facultades extraordinarias de acuerdo con el Art. 29 de la Constitución. Aunque el Congreso rehusó acceder a todo, - suspendió algunas cláusulas constitucionales y tal suspen---sión se mantuvo desde noviembre de 1857 hasta el 30 de abril de 1858.

Comonfort no quedó satisfecho y pidió aún más autoridad; pero el Congreso se mostró inflexible. Cuando el General Félix María Zuloaga proclamó su traidor Plan de Tacubaya, Comonfort vió en ello la oportunidad que esperaba y en secreto se dispuso a unirse con los rebeldes para derrocar el sistema constitucional. El Congreso se enteró de esa alianza y -- anuló la autoridad presidencial de Comonfort, la reacción de

éste fue disolver el Congreso y arrestar a Juárez, dirigente de los grupos liberales, lo cual precipitó la guerra civil.

Aunque el Gral. Zuloaga tomó la capital, obligó a Comonfort a retirarse y exiliarse, rechazó las leyes anticlericales y exigió la Presidencia. Los liberales sostuvieron como presidente a Juárez y se unieron para apoyarlo. Sin embargo, según la constitución, Juárez era solo Presidente interino - puesto que había sido Ministro de Justicia.

Mientras derrotaba a las fuerzas clericales que tenían la capital en su poder, Juárez sostuvo en Veracruz una semblanza de Gobierno constitucional. Hacia fines de 1860 recuperó la ciudad de México y decidió quebrantar definitivamente el poder de la Iglesia e impedir su dominio sobre gran parte de la vida económica y política de la nación. Para lograr este propósito, promulgó las llamadas Leyes de Reforma, aunque no fueron incorporadas formalmente a la Constitución sino hasta 1873, un año después de su muerte.

Para auxiliar a Juárez en su labor reformadora, se estipuló que el presidente podía expulsar a cualquiera que se rebelara, conspirara contra el Gobierno o se opusiera al cumplimiento de las reformas.

Juárez se impuso la tarea de reconstruir y reorganizar-

la administración pública. Para este fin, era necesario derogar todas las leyes derivadas del Plan de Tacubaya y castigar a los que ayudaron a los zuloaguistas; pero sólo fueron fusilados por traidores los jefes de la rebelión; Juárez ansiaba evitar un grave período de venganza, junto con un destacado grupo de ministros progresistas, Juárez logró reorganizar las diversas dependencias del Gobierno, principalmente las de Educación Pública y de Hacienda. Prestó cuidadosa atención a los asuntos extranjeros y recibió cordialmente a nuevos representantes de las naciones cuyos enviados habían sido expulsados del país por ayudar a los rebeldes.

En marzo de 1861 se efectuaron nuevas elecciones, Juárez triunfó y el Congreso se reunió oficialmente en mayo, por primera vez después de la disolución dictada por Comonfort en 1857, al exponer su programa al Congreso, Juárez subrayó la necesidad de hacer economías en la administración y señaló los problemas creados por la escasez de ingresos al tesoro.

La situación financiera empeoró constantemente, en julio, Juárez logró que el Congreso suspendiera los servicios de las deudas públicas durante un período de 2 años, éste paso provocó de inmediato las quejas del extranjero y eventualmente resultó en la intervención europea y la invasión francesa, el 11 de diciembre de 1862, el Congreso otorgó a Juárez

rez facultades extraordinarias y suspendió las garantías --- constitucionales. El Presidente tuvo poderes para concluir - tratados, declarar la guerra y convenir la paz, y sólo se le prohibió alterar la forma de gobierno prescrita por la Constitución y comprometer la independencia nacional. (78)

Sin embargo hacia junio de 1863 la invasión se había -- consumado, Maximiliano de Habsburgo estaba en la capital y - durante los 4 años siguientes Juárez trasladó la sede de su Gobierno de un lugar a otro, mientras combatía al invasor en la medida de sus posibilidades.

Con la derrota de Maximiliano y los franceses en 1867, - Juárez volvió a la capital e inició la tremenda tarea de reconstruir el país.

México necesitaba disciplina política, tanto como orden y paz, para resolver sus problemas económicos. Se usó la benevolencia con quienes habían cooperado con el invasor, y so lo fueron desterrados los conspiradores más importantes. (79)

En las elecciones de 1871, Porfirio Díaz y Sebastián -- Lerdo de Tejada, presidente de la Suprema Corte, se enfrentaron a Juárez. Lerdo y sus partidarios habían sido una continua fuerza obstruccionista en el Congreso y los porfiristas, por su parte, en alguna ocasión incitaron abiertamente a la-

rebelión. El Congreso estaba casi en sesión permanente y dejaba sentir a cada momento su poder sobre el Ejecutivo; lerdistas y porfiristas utilizaron su dominio camarál para propiciar el logro de sus ambiciones políticas y desacreditar a Juárez.

Juárez fue elegido por un margen muy pequeño y su victoria fue la señal de una inmediata rebelión capitaneada por Díaz, aunque los porfiristas se autodenominaban constitucionalistas su guerra abierta contra las autoridades legalmente constituidas ponía de manifiesto sus verdaderas miras y pronto la revuelta fue sofocada.

Juárez, murió en julio de 1872, con él se extinguió su labor de reorganización y restablecimiento de la paz en una nación ya cansada de la guerra.

Lerdo de Tejada, como presidente de la Suprema Corte, ocupó la vacante que dejó Juárez y fungió como Presidente interino poco después fue formalmente elegido Presidente Constitucional y procedió a gobernar de modo despótico.

Se acercaba el final de la carrera política de Lerdo, -- cuando en las elecciones de 1866, unas de las más fraudulentas de la época, proclamó haber sido reelegido. (80)

Con la muerte de Juárez, los porfiristas perdieron su principal argumento para ser políticamente reconocidos; éstos es, la exigencia de que se volviera al gobierno constitucional. El fraude electoral de Lerdo les brindó oportunidad ad-hoc para agitar la bandera del constitucionalismo, favorecidos por las maniobras del Presidente que trataba de mantenerse en el poder.

4. MOVIMIENTO SOCIAL DE 1910

De la guerra de Reforma y de la lucha contra los ejércitos de Maximiliano, surgió un nuevo caudillo, un jefe militar de cierta habilidad, con el método usual de una revolución, este hombre, Porfirio Díaz, consiguió para sí el puesto de presidente.

Sin embargo, a diferencia de muchos otros que lo precedieron fue capaz de mantener el control sobre sus turbulentos subordinados. De 1876 a 1880 ocupó por primera vez la presidencia, y de 1884 a 1911 gobernó al país con mano firme, sin aflojar nunca el puño, ni siquiera durante el cuatrienio de 1880 a 1884, en que uno de sus corifeos, Manuel González, ostentó el título de presidente, mientras Díaz tenía la cartera de Ministro de Fomento.

Díaz gobernó en la forma militar acostumbrada, mante-

niendo las usuales elecciones periódicas que el dominaba por completo. Mediante enérgicas medidas y con su poderosa fuerza dirigente, logró que lo siguieran todos los elementos del país que estaban cansados, desanimados y fastidiados de tantos años de lucha armada, les dió lo que más deseaban: La -- paz.

La época del gobierno porfirista fue de gran desarrollo interno en México, se consiguió un gran proceso económico bajo las condiciones favorables garantizadas por la paz y el - gobierno paternalista, el capital extranjero ingresó en el - país para explotar las minas, construir ferrocarriles y ex-- traer petróleo.

Por vez primera desde la independencia, un gobierno es-- table hizo posible el desarrollo importante de la administra-- ción pública, todo el país quedó bajo el control del gobier-- no.

En las provincias, la ley y el orden eran mantenidos -- muy arbitrariamente en muchos aspectos por una fuerza poli-- ciaca federal conocida como "los rurales". Dispensaba una -- forma de justicia muy semejante a la que la Santa Hermandad-- o la Acordada⁽⁸¹⁾, había impartido en los tiempos coloniales.

El mantenimiento de la paz y el influjo de las inversio

nes extranjeras produjo marejada de prosperidad, y finalmente hizo posible que el Gobierno pusiera en orden sus finanzas domésticas.

Las reformas administrativas más importantes de la época de Díaz fueron sobre todo de carácter financiero, y mucho de su éxito se debió a un hombre, José Ives Limantour. Sin embargo, el mismo Limantour fue producto de la estabilidad que hizo posible el desarrollo de una clase burocrática dentro del gobierno, la seguridad del empleo permitió la habilidad especial para elevarse hasta la superficie y ser reconocido.

En efecto después de 1890, cobró vida un pequeño núcleo de funcionarios de gobierno y de ciudadanos particulares, interesados en los negocios públicos, el cual se constituyó -- después en la médula directriz de la administración porfirista. Sus miembros formaron la crema intelectual del siglo XIX; entre ellos habían figuras tan conocidas como las de -- Justo Sierra, Carlos Rivas, Francisco Bulnes, Bernardo Reyes y por supuesto José Ives Limantour, a causa de la forma en que se redactó una declaración pública por el grupo en una reunión política de 1892, se les aplicó el mote de "científicos".

Justo Sierra, el redactor del documento, señalaba en él,

la enorme ventaja que se derivaría de aplicar la ciencia a los problemas de la época. Todos los miembros del grupo no eran ardientes partidarios de Díaz, pero no se oponían abiertamente. En la Burocracia, Limantour era el miembro más importante de la facción de los "científicos", y en los últimos años del anciano presidente la mayor parte de la responsabilidad efectiva en la dirección de los asuntos del Gobierno, llegó a descansar sobre sus hombros.⁽⁸²⁾

Los "científicos", en calidad de grupo político organizado, no eran tan eficaces como algunos de sus miembros que trabajaban tranquilamente en la burocracia. Abogaron por una reforma judicial y no fueron escuchados, esperaban poner término al caudillismo e implantar el control civil en el gobierno cuando Díaz muriera o decidiera renunciar.

En esto fracasaron también; sin embargo, dentro de la administración pública, Limantour y sus colaboradores introdujeron mejoras considerables, el presupuesto fue equilibrado y año tras año se acumularon los excedentes, la deuda extranjera se consolidó comprando calladamente acciones de los diversos ferrocarriles que operaban en México, Limantour, colocó el gobierno en condiciones de hacerse cargo de ellos como empresa pública.

Durante el gobierno de Díaz, se consiguió progresar po-

co, en materia económico-presupuestaria, hasta que Limantour se hizo cargo del Ministerio de Hacienda, el nuevo ministro fue designado en medio de una crisis financiera, en los años siguientes la situación cambió por completo.

La preparación del presupuesto se convirtió en un proceso sistemático en el cual se hacía un estudio minucioso de cada uno de los diferentes factores que intervenían en la producción de ingresos. Los gastos se planearon con gran cuidado, de modo que el ministro de Hacienda podía predecir con alguna seguridad cuáles serían exactamente los costos del Gobierno en el año siguiente. (83)

Con este procedimiento, Limantour hizo del presupuesto un instrumento importante en la elaboración de un programa de Gobierno, por medio de cálculos minuciosos pudo suprimir el impuesto restrictivo sobre el comercio interior, conocido como alcabala, sin transtornar el equilibrio de la tesorería. Esto fue una hazaña importante, pues las alcabalas constituían una carga pesada sobre la economía personal desde la época colonial.

La consolidación de la deuda extranjera y la compra de los ferrocarriles por el Gobierno sólo fueron posibles por la planeación inteligente del uso de los fondos federales.

Nunca antes se habían manejado las finanzas mexicanas con la competencia técnica desplegada durante los años en que Limantour tuvo a su cargo el Ministerio de Hacienda.

Por desgracia, las mejoras administrativas logradas durante el régimen de Díaz no iban a ser permanente. Otros aspectos del gobierno del viejo general resultaron perjudicados para el bienestar nacional, si bien imperó la paz en todo el país las libertades civiles eran desconocidas para las grandes masas de la población, por funcionarios gubernamentales que eran muy conflictivos. Se ahogó el libre juego de las ideas sociales y políticas, y el gobierno perdió todo contacto con el pueblo al que gobernaba, las clases terratenientes se beneficiaron con largueza por la era de la paz y prosperidad; pero los trabajadores y la inmensa mayoría de los campesinos e indígenas siguieron en la más abyecta pobreza y miseria.

El estado incluso su burocracia más capáz, trabajaba aislado de las fuerzas sociales que comenzaban a agitar a las clases bajas, su papel continuó la línea esencialmente negativa en un país que necesitaba de la acción positiva. La reelección acostumbrada de Porfirio Díaz, en 1910, sirvió como señal para la rebelión, y el país se vió hundido de nuevo en un mar de sangre, conflicto y anarquía.

En 1909 Madero publicó su famosa obra la sucesión presidencial en 1910. En este notable tratado describió los males del gobierno de Díaz y protestó contra ellos, entre los principales abusos que señaló se hallaban la corrupción general del gobierno, la justicia y las elecciones; la miseria del peón; la continua reelección y la tendencia centralista de la estructura federal del país.

Díaz, que al principio desdeñó toda agitación, pronto comprendió su importancia y encarceló a Madero, luego procedió a dominar las elecciones y se eligió así mismo como Presidente por séptima vez, junto con Corral como Vicepresidente. Pero Madero logró escapar de la cárcel y proclamó su famoso Plan de San Luis Potosí, que llamaba a la rebelión militar contra el régimen de Díaz, declaraba nulas sin valor las recientes elecciones, volvía a insistir en los principios de sufragio efectivo no reelección, y sostenía que Madero o una persona designada por éste debía ser Presidente provisional hasta que pudieran efectuarse nuevas elecciones. (84)

El levantamiento armado obligó a Díaz a firmar, en mayo de 1911 un convenio con los maderistas en el que se estipuló la dimisión del Presidente y del Vicepresidente, el cese de las hostilidades y el nombramiento de Francisco León de la Barra como Presidente provisional para que convocara a elecciones constitucionales. (85)

El régimen del Presidente provisional fue inepto y cauto; el verdadero jefe era Madero, hacia quienes todos los ojos se volvían en lugar de hacia el vacilante León de la Barra, quien no pudo organizar el Gobierno ni prepararlo de modo que empezara a cumplir las prometidas reformas revolucionarias, tras grandes demostraciones en su favor por todo el país, Madero fue elegido Presidente y José Ma. Pino Suárez, Vicepresidente, el 2 de octubre de 1911.

El gobierno de Madero empezó en circunstancias poco propicias y nunca pudo organizarse de manera apropiada, uno de los mayores errores cometidos por Madero fue no haber organizado los gobiernos de los Estados que cayeron en su poder durante la Revolución, repitió continuamente este error fatal y dejó en sus puestos a los gobernadores estatales que habían sido nombrados por Díaz; permitió así que los jefes políticos minaran y obstaculizaran al nuevo régimen. Su gabinete fue integrado por hombres de escasa habilidad o experiencia.

En los Estados, Emiliano Zapata y Pascual Orozco, en el principio apoyados por Madero, se enemistaron con éste por causa de sus nombramientos imprudentes y faltos de tacto y de las promesas incumplidas. Ambos jefes mantenían como centros de continuas perturbaciones las regiones que controlaban.

En 1912 estalló la rebelión que terminó en el colapso del régimen maderista al año siguiente, el Congreso aceptó las dimisiones de Madero y Pino Suárez. Para suceder a Madero se designó a Lascurain y Victoriano Huerta fue nombrado secretario de Gobernación. Luego dimitió Lascurain y así dejó que Huerta ocupara provisionalmente la Presidencia en virtud de su cartera de Gobernación. (86)

El Gobierno de Huerta fue un escándalo y una farsa, los funcionarios administrativos se convirtieron en oficiales del Ejército y el presupuesto nacional casi fue un presupuesto militar.

Apoyado en semejante poderío militar, Huerta actuó a mata caballo contra las garantías constitucionales y contra la estabilidad del Gobierno, en octubre de 1913, se efectuaron nuevas elecciones que resultaron asaz cómicas, Huerta se declaró "vencedor" y por todos lados se elevaron voces de protesta contra el fraude y la ilegalidad.

Estalló la rebelión, dirigida por Emiliano Zapata en el Sur y por Venustiano Carranza, y por Pascual Orozco en el Norte. Huerta se vió obligado a dimitir el 15 de julio de 1914. (87)

La Revolución iniciada por Madero preconizó mayor liberu

tad, mejor distribución de la tierra y justicia social más verdadera, pero Madero no era hombre de programas ni de gobierno, y su incapacidad como administrador le impidió cumplir sus promesas. Huerta representó la peor clase de dictadura que haya padecido México, ejercida por el Ejecutivo.

La Presidencia se había convertido en un puesto dictatorial que guardaba poco respeto de las normas constitucionales, el uso caprichoso de facultades extraordinarias se hizo tradicional, así como el desprecio por los poderes legislativo y Judicial. Siempre que era necesario, el Ejército se encontraba a la mano; pocas tradiciones de gobierno se desarrollaron además de ésta, tal vez el punto más débil era la falta de partidos políticos bien definidos, permanentes y organizados.

Las gentes se agrupaban en torno de individuos y no de principios, los presidentes, los auxiliares del Ejecutivo y los diputados al Congreso, a nadie tenían que dar cuenta de sus actos, salvo al pequeño grupo que los había llevado al poder.

El Presidente no permitió que los miembros del Congreso fuesen presionados por los partidos políticos, ni hizo llamamiento alguno a la lealtad de partido para lograr una legislación favorable respecto a los problemas exteriores o inte-

riores. Sólo podía hacer algo cuando apelaba al egoísmo de sus partidarios o cuando empleaba la fuerza para quebrantar la oposición.

Los cimientos del sistema presidencial se colocaron durante esos primeros 90 años de independencia. Algunos procedimientos han cambiado; pero por desgracia, otros continúan arraigados al pasado e impiden la estabilidad y la independencia del gobierno que merece la nación mexicana.

CAPITULO TERCERO

**LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SUS BASES
CONSTITUCIONALES CONTEMPORANEAS**

1. BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA MEXICANA

La relación con el Gobierno mexicano y su Constitución puede examinarse desde tres puntos de vista diferentes, y cada uno lo veremos por partes. En primer lugar, como se ha sugerido, la constitución impone nuevas cargas y responsabilidades administrativas tanto en espritu como en la letra, naturalmente estas cargas y responsabilidades son compartidas por otras ramas del Gobierno, y en algunos casos el papel administrativo es más implícito que explícito. Concretamente, las principales nuevas cargas se refieren a la distribución de tierras y a la promoción de un nuevo estatuto para los -- trabajos y de un sistema de educación nacional.

El programa agrario, utilizado intensamente como argu--mento por los jefes revolucionarios, encontró expresión le--gal en el artículo 27 de la constitución. Este artículo impuso al Estado la tarea de llevar a cabo una redistribución de tierras destinadas, a la larga, a basar la economía agrícola en un sistema de pequeñas propiedades privadas. La división de las grandes haciendas en beneficio de las masas sin tierra debía afectarse por un paso intermedio. Este paso implicaba otorgar a grupos comunales, pueblos, centros de población, etc. parcelas de tierra adecuada para satisfacer sus -necesidades agrícolas. ⁽⁸⁸⁾

El artículo 123 hace recaer en el Estado una gran responsabilidad hacia los trabajadores. Le confiere jurisdicción exclusiva sobre los trabajadores de ciertas industrias. (89)

Respecto a la educación, la constitución establece un monopolio de Estado, con exclusión de cualquier otra base institucional. (90) Se encomienda al Congreso la tarea de crear planes para apoyarlo y distribuye las responsabilidades educativas reales entre la Federación, los Estados y los Municipios. El reconocimiento mismo de que el Gobierno era responsable de la educación, llevaba anexa la consecuencia obvia de que debían organizarse algunas entidades administrativas para desempeñar la función así creada. En verdad, tal ha sido el caso de la Secretaría de Educación Pública, la cual ha operado desde el año de 1821.

Finalmente el artículo 27, fracción II, declaró los templos y otros bienes religiosos como propiedad exclusiva de la nación. El Gobierno no solo debe administrar esos bienes, sino que está obligado también a determinar cuales de las muchas propiedades nacionales se usaron con fines religiosos y el destino de las restantes.

El tiempo definitivo de la Revolución generó un período de cambios fundamentales con el propósito de adecuar la administración pública a la nueva realidad política preconizada-

en la constitución de Querétaro.

En segundo lugar, la carta magna de 1917 afecta directamente a la administración pública en cláusulas concretas que crean órganos administrativos específicos. Puede observarse a este respecto que los legisladores consideraron obvias demasiadas cosas. Supusieron la existencia de varias secretarías o departamentos sin promulgar leyes para su creación. - Esto era esencialmente prudente en la forma precisa de organización administrativa. No obstante, los legisladores fueron muy inconsecuentes; en varios casos crearon constitucionalmente unidades administrativas específicas y del mismo modo les asignaron funciones, como es el caso en materia de sanidad pública. La constitución de nuevo es concreta y definitiva, el artículo 73, fracción XVI, además de facultar al -- Congreso para legislar en materia de nacionalidad, migración, naturalización y salubridad pública, estipula que un consejo de Salubridad General estaría directamente sujeto al Presidente de la República, libre de todo control por parte de -- las secretarías de estado, y sus disposiciones obligatorias para todo el país.

La constitución también establece la organización Judicial, aparte del sistema de tribunales. El artículo 102 estipula que se organizará, de acuerdo con la ley, un Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios sólo serían nom

brados o destituidos por el Ejecutivo. Este ministerio sería presidido por una persona llamada Procurador General con las mismas atribuciones que las de un ministro de Suprema Corte. Además, el artículo 102 define en detalle la jurisdicción -- del Ministerio Público y sus procedimientos para administrar los asuntos jurídicos del Gobierno. El mismo artículo reconoce la función de asesor jurídico y estipula que este actuará como tal para el Gobierno.

El artículo 130 concede a la Secretaría de Gobernación-- autoridad para otorgar permisos a organizaciones religiosas-- para abrir al culto templos nuevos, previo consentimiento de las autoridades del Estado de que se trate. Además, se exige a las iglesias que mantengan en cada uno de sus locales un - representante responsable del cumplimiento de las leyes y de cuidar de los objetos del culto. Este es un caso bien claro-- en que los constituyentes supusieron que la nueva organiza-- ción administrativa se parecería a la antigua; puesto que en ninguna otra parte de la constitución se menciona la Secreta ría de Gobernación.

Por último, la constitución afecta directamente a la or ganización administrativa y sus operaciones por medio de --- cláusulas que señalan responsabilidades dentro de la misma - estructura administrativa y respecto a las autoridades legis lativas y judiciales del Gobierno.

Puede decirse que toda la organización del Gobierno está centralizada en el Presidente; El titular del Poder Ejecutivo, tiene poderes amplios para nombrar y destituir. Los funcionarios importantes nombrados por el presidente incluyen los secretarios del gabinete, el procurador general de la república, el gobernador del Distrito Federal, los agentes diplomáticos, los funcionarios del sector paraestatal y todos los demás empleados del gobierno federal, cuyos nombramientos y destituciones no están determinadas en la constitución o por las leyes.⁽⁹¹⁾

La facultad para designar a todos estos funcionarios se ejerce libremente, sin que sea necesaria la aprobación de ningún otro órgano del gobierno. Sin embargo el nombramiento de un ministro diplomático o un cónsul debe ser aprobado por el senado.⁽⁹²⁾ Debe observarse, por consiguiente, que en el sistema mexicano brilla por su ausencia cualquier procedimiento eficaz de control legislativo sobre la administración, o sobre el poder del presidente para designar funcionarios, salvo en algunos nombramientos de importancia relativamente secundaria.⁽⁹³⁾

El control del ejecutivo sobre los departamentos y organismos administrativos es potencial y realmente ilimitado. Las dependencias se hallan sometidas sólo a la voluntad presidencial, salvo en la medida en que deban responder de sus

actos ante el poder legislativo o, en menor grado, ante los tribunales.

Al tratar del gabinete -los más altos puestos de la jerarquía administrativa- la constitución no es suficientemente explícita para evitar la ambigüedad. El Congreso tiene poderes para fijar por la ley el número de secretarios y los asuntos de la jurisdicción de cada uno. (94) Para ser miembro del gabinete es necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener más de 30 años de edad y disfrutar de plenos derechos civiles y políticos. (95)

Cuando se observa, que para tener validez legal todos los reglamentos, deberán llevar la firma del secretario a cuya jurisdicción compete el asunto. (96) ¿Indica este requisito, llamado con frecuencia "refrendo", que los constituyentes tuvieron la intención de limitar la autoridad del jefe del Ejecutivo?. En verdad, cuando un funcionario del gabinete firma un decreto o reglamento para darle fuerza legal, -- acepta la responsabilidad que no aceptaría si fuera válido -- con la sola firma del presidente. Es evidente que aquí hay un germen de la responsabilidad del gabinete. El hecho de -- que el artículo 93, cite a través del Congreso, a los secretarios de estado a que informen de sus respectivas labores, -- tan pronto como se inician las sesiones regulares de éste, -- ofrece mayor apoyo a aquél supuesto de responsabilidad. (97)

Además en el último párrafo del artículo 93, el Congreso es-
ta facultado a integrar comisiones para investigar el funcio-
namiento de los organismos descentralizados y empresas de --
participación estatal. Dichos resultados se harán del conoci-
miento del Ejecutivo Federal. (98)

En consecuencia, en la constitución están implícitas --
por lo menos dos formas de entidades administrativas: Las se-
cretarías del gabinete y los departamentos rigurosamente ad-
ministrativos.

Por lo consiguiente, los cargos ministeriales se consi-
deran investidos de autoridad tanto política como administra-
tiva y junto con ella, de cierto grado de responsabilidad po-
lítica. (99)

En la práctica, la responsabilidad de los secretarios -
por sus actos políticos y administrativos apenas puede consi-
derarse un freno impuesto al Jefe del Ejecutivo. Por el con-
trario, la autoridad de éste queda así aliviada de una parte
de su responsabilidad legal. El secretario responsable actúa
como un amortiguador entre el presidente y los tribunales o
el congreso. Si algo marcha mal, puede culparse al secreta-
rio y no al presidente. Al mismo tiempo, el Jefe del Ejecuti-
vo se halla en aptitud de controlar completamente los actos-
políticos y administrativos por medio de sus facultades para

nombrar y destituir funcionarios.

El presidente mexicano tiene amplias facultades sobre las actividades administrativas del gobierno, por su autoridad para emitir decretos y reglamentos de carácter administrativos, así como por sus atribuciones para designar y remover funcionarios. Tales facultades no pueden ser delegadas, en la forma concretamente autorizada en la constitución o en las leyes. Los secretarios del gabinete no pueden con su propia autoridad, expedir reglamentos que afecten al público en general, distintos de los que se relacionan con la administración interna de sus respectivas secretarías. Por consiguiente, también en esto la autoridad administrativa se centraliza en el presidente de la república.

El congreso, por medio de sus facultades constitucionales sobre los fondos públicos, tiene capacidad legal para ejercer considerable control sobre la conducta de la administración pública.⁽¹⁰⁰⁾ La autoridad para promulgar el presupuesto anual radica en la Cámara de Diputados. Este organismo también es responsable de proveer los medios de ingreso necesario para cubrir los gastos propuestos.⁽¹⁰¹⁾ Además, según el artículo 73 de la constitución, el congreso tiene facultad para establecer una oficina auditora general, llamada Contaduría Mayor, con autoridad para examinar las cuentas anuales que el Ejecutivo tiene la obligación de presentar, -

y comparar los gastos realizados con los autorizados en el presupuesto. La Cámara de Diputados no sólo tiene una comisión especial para vigilar el trabajo de la Contaduría, sino también nombrar al personal de dicha oficina.⁽¹⁰²⁾ Por consiguiente, en teoría, la Cámara controla por completo la función auditora. La constitución estipula, además que no se hará ningún gasto no previsto en el presupuesto o en medidas suplementarias posteriores.⁽¹⁰³⁾ El control del congreso sobre las finanzas es potencialmente completo.

Solo mencionaré de paso, la medida en que la administración pública puede ser responsable ante las autoridades judiciales. El artículo 8° de nuestra ley fundamental estipula el derecho de los particulares a pedir a las autoridades, -- justicia contra determinados agravios. Este derecho no es, -- por supuesto, un remedio legal, puesto que el funcionario -- administrativo o la autoridad así solicitada sólo tiene que contestar por escrito.

Los secretarios del gabinete, el procurador general y algunos altos funcionarios de otras ramas del gobierno, son constitucionalmente responsables por los delitos, errores u omisiones en que incurran durante el ejercicio de sus cargos; pueden ser acusados por la Cámara de Diputados y juzgados -- por el Senado.⁽¹⁰⁴⁾

ESTA TESIS
SALIR DE LA
NO DEBE
BIBLIOTECA

Conviene recordar que, a causa de los problemas de la época, no se llegaron a ejecutar en la práctica muchos de los propósitos en el pensamiento del legislador constituyente.

2. AVANCES DE LA ADMINISTRACION MEXICANA Y LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Ya en 1921, una vez resuelta la lucha faccional, se reformaron nuevamente algunas disposiciones con el propósito de ajustarlas a las circunstancias imperantes. Se creó nuevamente una secretaría con las funciones sustraídas a la desaparecida de Instrucción Pública, que desde entonces se llamó de Educación Pública. El Departamento Universitario pasó a formar parte de esta dependencia. Ocho años más tarde, las funciones de este último dejarían de ejercer dentro del ámbito de la administración central, pasando al régimen descentralizado como Universidad Nacional Autónoma de México. Asimismo se creó la figura jurídica de los departamentos administrativos, encargándoseles la provisión de diversos servicios comunes a toda la administración, tales como adquisiciones, abastecimientos y control administrativo y contable de los órganos centrales. Fue precisamente uno de estos nuevos órganos del Ejecutivo Federal el Departamento de Contraloría que funcionó de 1918 a 1934, teniendo atribuciones suficientes para realizar estudios tendientes al mejoramiento de la

administración pública en general. Estas funciones fueron pasando, sucesivamente, a otras entidades centrales a la vez que se iba ampliando su concepción y ámbito de autoridad. -- Primero pasaron al Departamento del Presupuesto del Presidente de la República y después pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1934 se creó una Comisión Intersecretarial ad-hoc que se encargó de formular y llevar al cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública buscando eliminar duplicaciones de puestos y mejorar las técnicas presupuestarias. (105)

El 30 de diciembre de 1922 se elevó el número de dependencias con la creación del Departamento Autónomo de Estadística Nacional. Este nuevo servicio de apoyo común se encargará de "compilar y publicar periódicamente, por medio de cuadros comparativos, todos los datos concernientes a la información de los censos y al aprovechamiento de datos catastrales", a fin de que el Estado pudiera allegarse información adecuada para la toma de decisiones. (106)

En el año de 1928, mediante una reforma constitucional, tuvo lugar una nueva transferencia de funciones entre los Poderes de la Unión, sin que se modificara la estructura orgánica del aparato estatal: la facultad que tenía el congreso de nombrar a los ministros de la Corte de Justicia, así como a los magistrados y jueces federales, pasó al titular del Po

der Ejecutivo Federal.

Con la intención de coordinar el desarrollo creciente del aparato administrativo del Estado, se promulgó, en 1930 la Ley sobre Planificación General de la República que pretendía "coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de organizarlo en una forma ordenada y orgánica". Las condiciones del momento impidieron nuevamente que este esfuerzo alcanzara la debida instrumentación en la práctica.

Se desprende en el año 1932, el Departamento del Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a la que se llamó entonces Secretaría de Economía. Esta última absorbió a su vez las funciones del Departamento Autónomo de Estadística, que se convirtió en una Dirección General dentro de esa dependencia.

En la década de los treinta, la administración pública mexicana buscando propiciar mayor eficacia en sus funciones, recurrió, de una manera más frecuente, a una modalidad de instituciones con la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal para encargarse de las nuevas funciones que el Estado estaba llamado a desempeñar en el campo económico, social y cultural. (107)

Estos organismos fueron naciendo en función de situaciones diversas y su creación no siempre obedeció a una concepción debidamente programada. Entre tales destacan:

a) Al tomar el Estado la decisión de crear órganos para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaba, era necesario dotar de cierta estabilidad el sistema económico, como el Banco Central, que se creó, en principio, para atender la necesidad de contar con un emisor único de moneda. -- Otras se consideraron indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido, y consolidar los programas de la Revolución Mexicana, como los Bancos de Crédito -- Agrícola y Ejidal, Nacional Financiera entre otros;

b) La prestación directa por el Estado, de ciertos servicios públicos considerados de interés nacional. Por su importancia, y en algunos casos, han sido reivindicados en exclusiva por la nación, como los encargados a los Ferrocarriles Nacionales de México, a la Comisión Federal de Electricidad; y a Petróleos Mexicanos en el que se tuvo que actuar -- salvaguardando la soberanía nacional, y

c) La atención de campos de la actividad económica que, si bien no representa servicios básicos para la nación, constituyen renglones que no siempre han podido ser atendidos -- adecuadamente por el sector privado. En ocasiones esto se --

debió a sus altos requerimientos de inversión, sus bajas tasas de utilidad y el largo plazo para recuperar la inversión, como por ejemplo Altos Hornos de México, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, etc. Otras veces se debió a la intervención de empresas privadas que, estando a punto de cerrar sus operaciones por dificultades financieras, tuvieron que ser absorbidas por el Estado con el objeto fundamental de mantener fuentes de trabajo y evitar así la agudización del desempleo en el país, como Somex, Siderúrgica Nacional, etc.

Este nuevo tipo de organismos públicos ha permitido al Estado reivindicar un número cada vez mayor de funciones, -- sin constreñirse al esquema de dependencias directas del Ejecutivo Federal, y cubrir una gama de acciones, necesarias en todo el territorio, sin afectar el pacto federal.⁽¹⁰⁸⁾

Reformando el desarrollo de los órganos centrales, se registra un aumento a quince dependencias en 1937 cuando la Secretaría de Guerra y Marina se dividió en la Secretaría de la Defensa Nacional y en el Departamento de Marina.⁽¹⁰⁹⁾ Este último se elevó en 1940, a la categoría de Secretaría.⁽¹¹⁰⁾ En 1941, el Departamento de Trabajo se convirtió asimismo en la del Trabajo y Previsión Social.⁽¹¹¹⁾ En 1943 se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia,⁽¹¹²⁾ el integrarse la antigua Secretaría de Asistencia con el Departamen

to de Salubridad.

En este último año se realizó un esfuerzo por reformar y coordinar de una manera amplia las actividades de la administración pública. El Ejecutivo acordó crear, en 1943, una comisión intersecretarial⁽¹¹³⁾ con miras a formular y llevar a cabo un "plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir así - un mejor aprovechamiento de los fondos públicos".

Para 1946, el crecimiento y complejidad de los sectores centrales y descentralizado habían alcanzado considerables - proporciones, por lo que se volvió necesario contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control.

La ley de Secretarías de este año estableció, con tal - propósito la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Ad ministrativa,⁽¹¹⁴⁾ con la idea de centralizar, entre otros, - los asuntos relacionados con: a) La conservación y administración de los bienes nacionales; b) la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaran por cuenta del Gobierno Federal o de los Territorios Federales y Departamento del Distrito Federal; c) la vigilancia de los mismos;

d) la intervención en las "adquisiciones de toda clase", y -
 e) por primera vez, en el caso de una secretaría, la realización de estudios y la sugerencia de las medidas tendientes al "mejoramiento de la administración pública".

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado⁽¹¹⁵⁾ del 24 de Diciembre de 1958, se produjo una reforma importante dentro del proceso que se reseña. Se estableció una dependencia específicamente encargada de auxiliar al Ejecutivo en la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, así como en la programación del gasto público: la Secretaría de la Presidencia.⁽¹¹⁶⁾

A ésta se le facultó asimismo para "coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública" y para "estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse". Esta secretaría absorbió así las funciones de la antigua Comisión Nacional de Inversiones,⁽¹¹⁷⁾ encomendando desde entonces su desempeño a una Dirección General. También se le asignaron funciones que desempeñaban la Secretaría Particular del Presidente y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta, por su parte, se transforma en la del Patrimonio Nacional⁽¹¹⁸⁾ y, por lo que toca a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se le concedieron importantes facultades de control y vigilancia.

Buscando de inmediato propiciar una mejor coordinación de las dependencias, la nueva dispuso que el Presidente de la República podría constituir "comisiones intersecretariales" para el despacho de asuntos en que debían "intervenir varias secretarías o departamentos del Ejecutivo Federal".

Posteriormente y por Decreto del 13 de marzo de 1959, se constituyó la Junta de Gobierno de los organismos o empresas de Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargada de asumir las funciones de control y vigilancia de esas empresas. Esta Junta se integró por las secretarías del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Nacional Financiera, S.A.

Más tarde, se formaron diversas reglamentaciones tendientes a instrumentar las medidas administrativas previstas en la Ley de 1958 sobre la programación y coordinación de las actividades públicas. Un ejemplo lo constituye el Acuerdo Presidencial que crea la comisión intersecretarial para la formulación de planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, de julio de 1961. (119)

En 1962 un segundo acuerdo subraya los criterios para estudiar las modificaciones que requería la administración pública. El 9 de abril de 1965 se creó, en la Secretaría de

la Presidencia, por acuerdo verbal del Subsecretario, la Comisión de Administración Pública, (120) encargándole el cumplimiento del artículo 16, Fracción IV de la Ley de Secretarías, y se le señalaron, como objetivos, los siguientes:

- A) Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse.
- 1.- Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social.
 - 2.- Introducir Técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
 - 3.- Lograr mejor preparación del personal gubernamental.
- B) Proponer reformas de legislación y las medidas administrativas que procedan.

Por lo que respecta al control de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, el 26 de febrero de 1965 se modificó y adicionó el decreto que creó la Junta de Gobierno de los organismos y em-

presas de Estado. En esta ocasión, la Junta quedaba integrada por los funcionarios de máxima jerarquía de la propia Secretaría del Patrimonio Nacional y tenía como facultades, en tre otras, las de:

- a) Proyectar las normas para su control, excepción hecha de las instituciones nacionales de crédito, orga nizaciones auxiliares nacionales de crédito y las -- instituciones nacionales de seguros y fianzas;
- b) Someter al Ejecutivo Federal y, previa su aprobación, promover por los conductos y medios legales pertinen tes, la modificación de la estructura y bases de or ganización y operación de estos organismos;
- c) Llevar el registro de todos los organismos y empre-- sas sujetas al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y
- d) Aprobar las reglas e instructivos generales y espe-- ciales a los que deban sujetarse las oficinas técni cas y administrativas dependientes de la Junta para ejercer las funciones de control y vigilancia que -- les correspondía.

El 27 de diciembre de 1965 se aprobó una nueva Ley para

el control de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que, recogiendo en su texto las disposiciones anotadas antes, modificó sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publicó una nueva versión de esta ley ampliando el control también a las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

Por su parte, la Secretaría de la Presidencia, por medio de la Comisión de Administración Pública, realizó de --- 1965 a 1967 un diagnóstico global, y en 1968 determinó integrar un Secretariado Técnico permanente como órgano de estudio y apoyo. A este grupo de trabajo se le encomendaron funciones de enlace con los organismos públicos, facultándolos-asimismo para apoyar técnicamente el análisis, programación, promoción y evaluación de proyectos específicos de reforma - en los distintos sistemas y dependencias de la administración pública.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de ---- 1958, fue factor importante y palanca de progreso en el avance de la Administración Pública Mexicana. En su tiempo fue base fundamental para organizar a las entidades administrativas, pero el tiempo a medida que fue pasando, se hizo absoluta-teniéndose que recurrir a un nuevo documento legal y que conocemos como Ley Orgánica de la Administración Pública Fede-

ral, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de -- 1976. Esta ley que nació a la vida pública del Derecho, ya - ha empezado a ser reformada para darle mayor funcionalidad, - dinamismo y eficacia a la Administración Pública de México.

3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

En el mes de enero de 1971 el Ejecutivo Federal decidió institucionalizar operativamente el proceso de reforma administrativa. Para ello comenzó por proporcionar una amplia ba se de participación, con censo y trabajo en equipo, tanto en los propios funcionarios públicos, como entre éstos y los -- sectores organizados de la población.

Aparece pues la instrumentación parcial y nacen las bases para el programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, ⁽¹²¹⁾ así mismo emite su primer acuerdo el Ejecutivo, que obliga a todas las dependencias públicas a establecer -- Comisiones Internas de Administración (CIAD), auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos (UOM) y con la asesoría - de Unidades de Programación (UP), para encargarse de apoyar y promover las reformas micro-administrativas internas. Con la inclusión de las unidades de programación en los mecanismos de reforma, se procuraba vincular a estas con objetivos y metas de las propias dependencias, así como con la programación del sector público en su conjunto, con lo cual se dió

a la Reforma Administrativa rango de programa de gobierno de orden general y prioritario.

Existen diversos acuerdos sobre la Reforma Administrativa entre lo que sobresalen los siguientes: Capacitación del personal; la creación de la Comisión de los Recursos Humanos del Gobierno Federal, la creación de las Unidades de Información y Orientación al Público y por último el establecimiento de Evaluación de los procesos de Reforma administrativa - en las Dependencias y Entidades Federativas.

A partir del año 1976, la instrumentación global la componen una serie de disposiciones jurídicas fundamentales, a saber:

1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- (122) En la exposición de motivos que se da al Congreso de la Unión para la aprobación de dicha Ley sobresalen: "para que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho 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".

"La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea

la actual situación del país y del mundo". "El Gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional". "El proyecto de reorganización que me permito proponer pretende convertir la compleja estructura burocrática -- que ha desarrollado la Administración Pública en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país".

"En nuestros días, más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canalizan a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. -- Su inclusión en una 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 y que después se institucionalizó como proceso permanente durante la administración anterior".

"Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Se incorpora, por primera vez -

en forma explícita, el propósito de programar las acciones - del Estado, porque la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo requiere contar con prioridades y - con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la de cisión de establecer el presupuesto por programas y la evolu ción de resultados".

"En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con res p onsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encar-- guen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen - en el ámbito sectorial que había de estar a su cargo".

"La integración de sectores de la administración pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centra les del Ejecutivo no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio. Tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros".

"Importa advertir que en ningún caso las modificaciones propuestas en este proyecto de Ley afectarán los derechos la bo rales adquiridos por el personal de la administración pú--

blica federal".

"La organización de producción agropecuaria tradicionalmente se ha concebido en forma desgregada, al dividir la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra, y resulta urgente integrar programáticamente estos elementos para optimizar la producción agropecuaria y forestal".

"Los energéticos constituyen un punto clave". "Sólo con una generación y explicación racional de estos recursos podremos impulsar la planta de una industria básica y estratégica que requerimos con apremio. Por ello en el Proyecto se propone su encuadramiento dentro de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial".

"La complejidad de las actividades comerciales y su incidencia en todos los aspectos de la vida económica nacional, vuelven indispensable la coordinación de sus áreas específicas con el fin de promover la acción unitaria que en este campo exige el desarrollo del país".

"Con la misma intención, y habida cuenta de que el mar patrimonial se ha ensanchado, se propone la creación de una unidad que se ocupe particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el-

fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexi-
canos".

"Se propone igualmente que la Secretaría de Comunicacio-
nes y Transportes tenga a su cargo, en forma integral, los -
aspectos relacionados con las comunicaciones y los transpor-
tes. En tal virtud se sugiere incorporar a sus actuales fun-
ciones las relativas al fomento de la marina mercante, aten-
diento igualmente a la provisión de su infraestructura y a -
la administración de los puertos".

"Entre las preocupaciones fundamentales de la época pre-
sente figura el ordenamiento del territorio nacional y la --
distribución planificada de su población. México se transfor-
ma de rural a urbano a una velocidad dos veces mayor que el-
promedio mundial, lo que ha provocado una acentuada dispari-
dad entre las distintas regiones del país. Existen asenta---
mientos humanos de privilegio y de pobreza, dispersión demo-
gráfica y gigantismo urbano".

"El desarrollo armónico de la comunidad requiere de la-
ejecución eficaz de programas de vivienda y urbanismo, así -
como de una política acorde con nuestra capacidad de propor-
cionar los servicios necesarios para que nuestra población -
tenga una vida digna y productiva. Se propone, en consecuen-
cia, adicionar a las funciones actuales de la Secretaría de-

Obras Públicas aquéllas que se encuentran dispersas en distintas dependencias y que le permiten instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos, participando de manera importante en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social".

"La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevarán a cabo de manera coherente y oportuna".

"Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento -tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión".

"Se incorpora la figura de la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando pa-

ra administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal".

"Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se sientan las bases para el funcionamiento y el control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la capital de la República".

Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ha sufrido constantes cambios desde su nacimiento y cuenta con 3 títulos, divididos a su vez en capítulos y 56 artículos. Contando también con 6 artículos transitorios, dicha ley marca los lineamientos de la Organización Pública federal, la Centralizada y la Paraestatal.

4. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

En la exposición de motivos de dicha Ley se establece que la participación del Estado moderno en el desarrollo tiene que ser congruente a esta ideología. Es así como el Esta-

do Mexicano ha creado y generado entidades paraestatales que han venido a constituir en las últimas décadas uno de los -- instrumentos más importantes para la promoción del desarro-- llo económico y social.

La Ley de referencia fue Decretada por el H. Congreso - de la Unión el día 26 de abril de 1986 y publicada en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1986, esta Ley cuenta con siete capítulos entre los cuales figuran 68 artículos y 8 transito rios.

En el capítulo 1° que señala las disposiciones genera-- les, el Artículo 1°, hace referencia a la regulación de la - Organización, Funcionamiento y Control de las entidades para estatales de la Administración Pública Federal, a la rela-- ción del Ejecutivo o de sus dependientes hacia más entidades paraestatales, como unidades auxiliares de la Administración Pública Federal.

En los artículos subsecuentes de dicha ley, se encuen-- tran plasmadas las atribuciones que a las mismas dependen-- cias centralizadas les confiere. Por su parte la administra-- ción pública paraestatal, considera en el artículo 45 de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ca pítulo Único, "como organismos descentralizados las institu-- ciones 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".

Así mismo en el artículo 46 la administración pública paraestatal añade "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, aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra y otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito y 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 3° de esta Ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

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

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente". Finalmente en el artículo 49 de la mencionada ley y por lo que se refiere a los fideicomisos serán "los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 5º de este propio ordenamiento".

La administración pública paraestatal, la componen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal, constituyen el ámbito de la Administración Pública Federal donde se producen, fundamentalmente, las funciones típicamente operativas de la misma, en contraste con las normativas y de coordinación y evaluación sectorial o global que correspondan a las dependencias directas del Ejecutivo. Su agrupa-

miento en sectores administrativos, a fin de ser coordinadas por una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo, implica un esfuerzo del Gobierno de la República, para dar coherencia y unidad a las acciones de la Administración Pública Federal en su conjunto.

En este esquema sectorial, las entidades paraestatales siguen manteniendo su distinta personalidad jurídica de la del Estado. Conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque quedan obligadas a compatibilizar sus objetivos y metas con las del sector en su conjunto, por lo que su autonomía debe entenderse como el ejercicio de una necesaria libertad de acción dentro de los marcos normativos globales y sectoriales, lo que se consigue -- al establecer como conducto para sus relaciones con el Ejecutivo Federal a la dependencia coordinadora de sector respectiva.

5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 Constitucional se publicó la presente a los 30 días de diciembre de 1982, la que fue suscrita por el Ejecutivo Federal y todo su gabinete en pleno. Dicha Ley nació a raíz del lema de campaña de Miguel de la Madrid, la famosa y

tan llevada "Renovación Moral de la Sociedad".

Esta Ley tiene por objeto reglamentar el título Cuarto-Constitucional, y cuenta con 90 artículos, que a la vez se subdivide en 4 títulos que son: Disposiciones Generales; Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia; Responsabilidades Administrativas y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

La Ley de referencia se correlaciona con los artículos del 108 al 111 Constitucionales y establece los procedimientos de los sujetos que caigan en el supuesto juicio político, las sanciones correspondientes y la declaratoria patrimonial de éstos al inicio y término del ejercicio de su función pública. Asimismo, dicha ley cuenta con 4 artículos transitorios.

CAPITULO CUARTO

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL MEXICO DE HOY

1. LA ADMINISTRACION FEDERAL

Según la Constitución de 1917, se deja libre al Congreso para determinar el número de funciones de las diversas secretarías de Estado.⁽¹²³⁾ Desde que entró en vigor la Constitución se han promulgado varias leyes para reorganizar la rama administrativa del Gobierno. La organización administrativa se encuentra en flujo más o menos constante desde hace muchos años. Sin embargo, los cambios introducidos después de 1917 no han sido suficientemente trascendentales para impedir el desarrollo de lo que pudiera llamarse características generales de organización.

En su estructura, la organización administrativa comprende tres categorías generales: las secretarías, los departamentos administrativos y los organismos que tienen estatutos corporativos o semicorporativos. Estos últimos están a menudo bajo la supervisión de algunas secretarías; pero al mismo tiempo gozan de poder autónomo considerable.

En la actualidad existen 18 secretarías y un departamento administrativo en la rama ejecutiva del Gobierno.

Cada una de ellas se divide en varios departamentos, oficinas y otros organismos. Las unidades internas se designan como direcciones, departamentos, oficinas y comisiones.

Para auxiliar a los secretarios en sus deberes existen subsecretarios y oficiales mayores. Estos últimos funcionarios, - que por lo general son terceros en la jerarquía, tienen a su cargo la administración interior de cada secretaría. En algunas secretarías se encuentran unidades colegiadas, llamadas - por lo común consejos, pero a veces también comisiones, cuyas obligaciones varían.

Algunas secretarías gozan de especial preeminencia por la naturaleza de sus funciones. Estas implican, real o potencialmente, dirección y control administrativo que dan a la secretaría que las realiza una importancia decisiva. Las decisiones de estas secretarías, derivan muchas consecuencias - en virtud de los fuertes intereses creados que representan - y de su control efectivo de la política gubernamental en todas sus ramificaciones.

En el capítulo II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ⁽¹²⁴⁾ en su artículo 26, dice "Para el estudio, planación y despachos de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Programación y Presupuesto
Secretaría de la Contraloría General de la Federación
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría de Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Secretaría de Pesca
Departamento del Distrito Federal

2. LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL

El título V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado de los Estados de la Federación, en el artículo 115, señala que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización Política y Administrativa, el Municipio Libre.

A continuación se transcribe el artículo constitucional al que hago referencia:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las

causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando -- sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o -- por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las le gislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo -- disponga la ley;

- II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de -- acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bancos de policía y buen go bierno y los reglamentos, circulares y disposiciones adminis trativas de observancia general dentro de sus respectivas ju risdicciones;

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados -- cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las con-

tribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en -

favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

- V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorga licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesario.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en terri-
torios municipales de dos o más entidades federati-
vas formen o tiendan a formar una continuidad demo-
gráfica, la Federación, las entidades federativas-
y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus-
competencias, planearán y regularán de manera con-
junta y coordinada el desarrollo de dichos centros
con apego a la ley federal de la materia;

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Es-
tados tendrán el mando de la fuerza pública en los
Municipios donde residieren habitual o transitoria-
mente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio
de la representación proporcional en la elección -
de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus --
trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legis-
laturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artícu-
lo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamenta-
rias;

IX. Derogada.

X. Derogada.

3. ALGUNOS ASPECTOS Y CONCEPTOS DE LA ADMINISTRACION

3.1 Centralización

El concepto de CENTRALIZACION, es representativo de un régimen que supone siempre la organización de un centro de coordinación y unificación en la administración del Estado. Así vemos que la primera consecuencia de este régimen de centralización, es la jerarquía que deben guardar los sujetos a quienes se ha encomendado el desarrollo de la función administrativa.

En la Centralización Administrativa, existe una estricta subordinación de los órganos públicos a la autoridad central. Esa autoridad central es el Poder Ejecutivo Federal.

El fenómeno de la Centralización se puede dar en todas las organizaciones sociales, pues el Estado como Autoridad Suprema, en ejercicio de sus funciones, debe proveer de servicios para un mejor desarrollo de la colectividad. Pero ese exclusivismo que produce la concentración en los órganos centrales, absorbe funciones que deberían realizar los organismos locales.

Con la Centralización, se concentra la autoridad en una sola persona o en el poder que toma las decisiones más impor

tantes. Dicha organización estructura piramidalmente, desde el punto de vista formal, tiene una unidad o autoridad coordinadora suprema que transmite las órdenes y pone en movimiento a los organismos, es decir, es el centro de decisiones políticas.

El Poder Central posee su propio poder gubernativo, que manifiesta dentro del Estado su propia dirección, desarrollada a través de la actividad discrecional, que es la organización y distribución de las funciones de diversos órganos que dependen de él.

En consecuencia, la centralización administrativa no es más que la concreción legal de facultades en un órgano ejecutivo único, y partiendo la acción del Poder Central, impulsa la fuerza ejecutiva, las facultades de decisión y de mando, que están legalmente encuadradas dentro de su órbita, siendo los demás órganos meros agentes ejecutores de dicho poder.

Creemos que dentro de la Centralización pueden presentarse y de hecho se presentan tres clases: La Política, La Administrativa y La Social, en las dos primeras, el Estado tiene la autoridad y facultades que, a través de los órganos centrales logra sus fines, pero en lo correspondiente a lo social, es regulador de la vida interna de la sociedad que conforma a la nación y ésta al Estado.

Hasta cierto punto no ha sido capaz de planificar esa - sociedad. La Centralización Administrativa es facultad exclu - siva del Poder Ejecutivo organizarla; y dentro de ella, exis - ten varios órganos, unos superiores y otros inferiores, es - decir, una ordenación jerárquica en la cual encuentran al pi - náculo o vértice en el Presidente de la República.

En ocasiones, la distribución de las facultades de deci - sión dentro de los órganos del sector central de la adminis - tración pública, es mínima. Se dice que hay CENTRALIZACION - ADMINISTRATIVA, cuando se quiere hacer referencia a la con - centración en unos cuantos órganos superiores del acuerdo y - resolución de los asuntos y de la realización de actos jurí - dicos creadores de situaciones jurídicas concretas.

3.2 Sectorización

La Sectorización de la Administración Pública Federal - forma parte del Programa Global de Reforma Administrativa em - prendido por el Gobierno de la República durante la adminis - tración del Presidente José López Portillo y responde al im - perativo de dar dirección, coherencia y unidad a las activi - dades de la Administración Pública Federal en su conjunto.

En este sentido, la sectorización es un esfuerzo de ra - cionalización de las acciones públicas.

En una definición amplia y genérica, 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 de una Dependencia Centralizada.⁽¹²⁵⁾ La Sectorización es, por lo tanto, una convención de análisis, un sistema de trabajo.

Esta definición se compone de tres elementos: un sujeto activo, la Dependencia Centralizada que funge como coordinadora de sector; los sujetos coordinados, el grupo de Entidades Paraestatales, y una acción, coordinar. En la definición se advierte, por tanto, que el sector administrativo está -- compuesto por una Dependencia Centralizada y un grupo de Entidades Paraestatales y su función es hacer posible la coordinación de las actividades de instituciones con diferente - personalidad jurídica.

De esta manera, la posibilidad de hacer realidad un ordenamiento sectorial, se plasma en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que considera por primera vez a las Entidades Paraestatales como parte integrante de la Administración Pública Federal y permite que, sin detrimento - de su distinta personalidad jurídica, las entidades paraestatales puedan servir de apoyo a las políticas sustantivas de la Dependencia Centralizada, coordinadora del sector en que-

han sido agrupadas.

La coordinación sectorial respeta, por tanto, la autonomía legal, patrimonial, financiera, técnica y orgánica de -- las entidades paraestatales.

Las figuras jurídicas de "sector administrativo" y de "coordinador de sector", tienen su origen y fundamento legal en el Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece:

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de población y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo y en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

La instrumentación de la reforma administrativa, en su aspecto de sectorización de la Administración Pública Federal, ha obedecido a un proceso en el que se pueden apreciar cuatro fases:

- 1a. De agrupamiento sectorial.
- 2a. De emisión de los Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal.
- 3a. De depuración de los sectores.
- 4a. De emisión de lineamientos y criterios en materia de eficiencia, eficacia, rentabilidad social y financiera de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

3.3 Entidades Paraestatales

Descentralización Administrativa

Señalamos anteriormente que en el Estado Federal opera la Descentralización en un grado elevado, pues está compuesto de Estados-Miembros que poseen autonomía constitucional, y concurren a la formación de la voluntad federal.

Por lo tanto, el FEDERALISMO es Descentralización y ambas nociones pertenecen a una misma categoría y naturaleza jurídica. En el Federalismo distinguimos la Descentralización Administrativa y Política, y debe operar en los tres niveles de gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal que en conjunto integran el Estado Federal.

La historia lo ha demostrado con claridad indudable que

nuestro FEDERALISMO es meramente formal, pues la realidad de nuestra vida política, ha vivido y vive el régimen de la Centralización con forma Federal. De esto deducimos, que el régimen político imperante en México desde que éste logró su independencia ha sido prácticamente CENTRALIZADO y solo formal y legalmente FEDERAL.

La Administración Pública debe estar organizada armónicamente, de modo que cada grado o esfera ejerza sus funciones correspondientes. Es indiscutible que cuando la Administración se halla excesivamente centralizada, el único remedio eficaz para este mal consiste en DESCENTRALIZARLA.

Jurídicamente, nuestro Código Político nos marca la Descentralización en su forma Federal, la necesidad de la Descentralización está en la conciencia política de los gobernantes y gobernados.

Debemos aceptar que nuestro Estado Federal tiene una estructura federal sui generis no sólo por su aspecto formal, sino por su realidad política-histórica. De ahí que nazca el sistema de competencias respecto a todas las actividades públicas, como es la política, la administrativa y la legislativa, señalando los lineamientos de integración entre la Federación y los Estados miembros.

En la competencia administrativa encontramos el instrumento del Centralismo, pues en base a las funciones más importantes de la Administración Pública Federal, ésta extiende su influencia a los otros dos niveles de gobierno.

Esta tendencia del Centralismo se ha acentuado como consecuencia de una creciente expansión de las actividades administrativas y legislativas de la Federación, que han dado lugar a una serie de organismos descentralizados con estructuras definidas.

La organización administrativa está estructurada sobre la base de la unidad funcional de los diversos sectores que corresponden a distintos servicios públicos.

Esta diversidad de servicios públicos, es la causa del tan debatido problema doctrinario sobre la forma de organizarse la Administración Pública Federal.

Es en la unidad de la función administrativa de competencias donde encontramos la Centralización en todo su esplendor, El Poder Ejecutivo, como órgano superior, mantiene plenamente sin ninguna limitación ni disminución, la competencia de dirección, mando y control sobre todos los órganos que integran la Administración Pública.

Al respecto puedo concluir de que la CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, no desaparece jamás, solamente se moderniza a los dictados de los nuevos ideales y de gestión social del Estado moderno. Con ello se pretende anular la vieja concepción que identifica el centralismo político con el centralismo administrativo, pero la centralización administrativa se mantiene inalterable, sólo se transforma el modo de realizar los servicios que son objeto esencial de la gestión administrativa.

El principal problema que afrontamos en la Descentralización es la de un fenómeno que data desde la historia institucional del Estado Mexicano, y se acentúa contemporáneamente como presupuesto de la moderna organización del Estado y de la Administración Pública.

Dos aspectos diversos comprende la Descentralización: - la Política, que se refiere a la estructura del Estado, y la Administrativa, a la organización de los servicios públicos.

Desconcentración Administrativa

La Desconcentración Administrativa constituye una figura jurídica intermedia entre la Centralización y la Descentralización, pero que si pretendiésemos ubicarla dentro del cuadro general de la organización lo haríamos dentro de la -

Centralización.

Encontramos que el problema principal que plantea la -- Desconcentración dentro del sistema Centralizado, no es precisamente una distribución del poder, sino una delegación de funciones, pues se encuentra en la órbita del Poder Ejecutivo Federal.

La Desconcentración Administrativa, es una modalidad de la Centralización y es una de las técnicas de la organiza---ción, y una de las formas que reviste la Administración Pública en los Estados Contemporáneos.

Así vemos que la Desconcentración es una desvinculación de menor grado o mayor grado con respecto a la Administra---ción Central y de ella se desprende una serie de organismos que se llamarán, se llaman o serán llamados Organismos Des---concentrados.

Debido a diversas causas y por razones inherentes a la propia Administración Pública, ha sido necesario una delegación o distribución de funciones para responder a la reali---dad social y al ejercicio de los derechos de los particula---res, y satisfacer sus demandas de servicios públicos que el propio Estado debe realizar y cumplir a sus administrados.

Encontramos que la Desconcentración implica tener cierta competencia sobre una determinada jurisdicción, con autoidad delegada y por lo tanto reversible; es decir, que actúan con facultades inherentes al mandato y mantiene cierta jerarquía con respecto al Poder Central.

En consecuencia, la Desconcentración es la traslación de facultades a determinadas unidades administrativas que delega el Poder Central mediante procedimiento jurídico, sea Ley, Decreto o Acuerdo del Ejecutivo Federal.

Es por eso que la Desconcentración como principio organizativo, se nos presenta como un nuevo "reparto de las competencias" dentro de la Administración Pública.

El aumento de las funciones públicas que ha padecido el Poder Central ha congestionado su actividad, y como consecuencia se ha visto obligado a ampliar su esfera de acción de sus órganos subordinados, realizando así un desplazamiento de facultades delegadas a órganos inferiores que conservando el vínculo jerárquico entre dichos órganos, le da una fisonomía especial.

Este proceso de desplazamiento de facultades delegadas hacia los órganos subordinados ha sido llamado DESCONCENTRACION.

4. LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA

Las Secretarías de Estado en México padecen irregularidades internas sin remedio. Sus funciones son confusas y con frecuencia son ocultas; sería ocioso mencionar la duplicidad de esfuerzos. Gracias a la inercia nacida de la ignorancia y la desilución al apoyo financiero y administrativo, el esfuerzo en la administración es algo que debe elogiarse donde quiera que se encuentre.

Sin embargo, lo que más necesita todo el sistema es dirección central, coordinación e integración. Parecería inútil esperar que esas características emanen de la Presidencia. Este cargo ya está sobrecargado de problemas políticos. La jefatura tradicional del Presidente Mexicano exige que éste asuma buena parte de la responsabilidad legislativa, además de la inherente a sus deberes respecto a los asuntos extranjeros, además de ser el líder del partido en el poder.

Existe un gabinete, y la ley estipulaba que sus decisiones se tomarían por mayoría de votos,⁽¹²⁶⁾ pero en ninguna parte se indica cuál debe ser el efecto de esas decisiones. Cada Secretario del Gabinete es libre de regir su propia dependencia. Las reuniones del Gabinete, lejos de ser sesiones donde se debatan problemas de integración administrativa, sólo se celebran a voluntad del Presidente y se utilizan sobre

todo para delinear estrategias políticas. (127)

Si se contempla el cuadro estructural del Gobierno desde un punto de vista más amplio, surgirán otras consideraciones importantes. México mantiene la continuidad de su herencia española y muestra fuertes tendencias de absolutismo administrativo y ejecutivo. Ni durante el período colonial, ni en los 178 años de vida independiente, las funciones legislativas y judiciales del Gobierno se ha acercado siquiera a -- una relativa igualdad con la función ejecutiva-administrativa. Aunque los Gobiernos democráticos son capaces de existir sin una separación de poderes, ninguno ha durado mucho tiempo cuando la función legislativa deja de ser un factor importante en el sistema político. Pocos sostendrán, que el sistema político mexicano es ahora o ha sido alguna vez, realmente democrático.

En términos de principios de organización, generalmente aceptados, existen muchos defectos en la Administración Pública Mexicana. Esos principios implican jerarquías de autoridad con suficiente coordinación en la cúspide para proporcionar a las actividades de la base una dirección integral y eficaz. "En México no se observan ninguna de tales normas, lo lamentamos muchos mexicanos interesados en las mejoras administrativas". (128)

Se cree que muchos de los males de México se originan - directamente en la falta de técnicas modernas de organiza--- ción administrativa y sobre todo en la sensibilidad política de nuestros dirigentes, cosa que en la actualidad está muy - lejos por verse.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Burgoa Orihuela, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, p. 43.

(2) Historia Patria, Nueva Edición a Través de los Siglos. Tomo I, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, México, 1964, p. 176.

(3) Ibidem.

(4) Ibid, p.p. 176 y 177.

(5) Historia Patria, Op. Cit., Tomo III, p. 125.

(6) Ibid, p.p. 147 y 148.

(7) Con estas versiones no concuerdan historiadores como Alfredo Chavero y José María Vigil, pues afirman que "nada en efecto más absurdo que el pueblo tolteca vencedor; y al mismo tiempo pidiendo humilde un hijo de Icahuitzin para hacerlo su rey. Nada más inverosímil que sus períodos de 52 años para la duración de los reinados, que obligan al historiador a hacer morir al primer rey precisamente al fin de ellos, y que no permiten que los otros monarcas mueran antes de terminar su período", citado en Historia Patria, Op. Cit., Tomo V, p. 122.

(8) Ibid, Tomo VI, p. 122.

(9) Cfr. Clavijero, Francisco Javier: Historia Antigua de México, Ed. México, Tomo I, México, 1826, p. 294. Del nombre "mexi" se deriva el de "Mexitli" el cual se componía de "ME" y que es METL por el maguey, y de "CITLI" por la liebre, y así se dice "Mexicatli", mudándose al "c" en "x".

(10) Ibid, p. 308.

(11) Ibidem.

(12) Historia Patria, Op. Cit., Tomo VIII, p.p. 248-250- y 302-306.

(13) "Al norte lindaba con pueblos nómadas, sin límite - preciso, al oriente con el Golfo de México entre los ríos Pa- nuco y Alvarado, al sur el Istmo de Tehuantepec y el Océano- Pacífico". Sostiene que "Enclavados en este territorio, que- daban libres: Cholula, Huejostzingo y Tlaxcala" y "excluidos los territorios de la Huesteca, parte de la región mixteco- zapoteca y adnolmalco (Tabaco, Campeche y Yucatán)".

(14) Historia Patria, Op. Cit., Tomo III, p. 142.

(15) Idem, p. 171.

(16) Esto ha sido cierto respecto a las instituciones so- ciales y culturales y a factores como la composición racial- de la población. En materia semejantes no se puede escapar - a las implicaciones del desarrollo colonial en el período mo- derno.

(17) Se dice que la reforma implicaba, principalmente, - el establecimiento del sistema de intendencias. Para estu- diar este movimiento de reforma, véase Stelle Fisher, Li- -llian: El Sistema de Intendencias en Hispano América, Ed. -- Berkeley, E.U.A., 1929, p. 67; Los Antecedentes de la Guerra para la Independencia Mexicana, Ed. University California, - E.U.A., 1934, p. 246, y Smith, Donald E.: El Virrey de la -- Nueva España, Ed. Berkeley, E.U.A., 1913, p. 161.

(18) Haring, Clarence H.: El Imperio Español en América, Oxford University Press, Nueva York, 1947, p. 346.

(19) Idem, p.p. 313 y 314.

(20) Priestley, Herbert I.: José de Galvez, Visitador Ge- neral de la Nueva España, Ed. Berkeley, E.U.A., 1916, p. 76.

(21) Haring, Clarence H.: Op. Cit., p. 180.

(22) Humboldt, Alexander: Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 112.

(23) Torres, José: Noticias Históricas sobre la Recopilación de Indias, Ed. Buenos Aires, Argentina, 1929, p. 20.

(24) Haring, Clarence H.: Op. Cit., p. 28, señala que -- "de todos los pueblos colonizadores de los tiempos modernos, el español tenía la mentalidad más legalista".

(25) Schafer, E.: El C.R. y el S.I., Ed. Civitas, Sevilla, 1935, p. 48.

(26) Pereyra, Carlos: Historia de América Española, México; Ed. Nueva Imagen, Madrid, 1924, p. 270.

(27) Merriman, Roger B.: La Fundación del Imperio Español en el Viejo Mundo y la Nueva España, 4 Volúmenes, Ed. -- Civitas, Madrid, 1918-1934, Vol. III, p. 653. En la Nueva España el virrey tenía que t-atar en dos audiencias. Era presidente de una en la ciudad de México, pero había otra en Guadalupe, provincia de Nueva Galicia, presidida por el Gobernador.

(28) Priestley, Herbert I.: Op. Cit., Vol. III, p.p. --- 646 y 647. Acerca de la Audiencia, Haring dice lo siguiente: "Era el centro, la médula del sistema administrativo y el -- freno principal contra la opresión y la ilegalidad de los virreyes y gobernadores. Los virreyes llegaban y se iban; pero la Audiencia era un cuerpo más permanente que adquirió una -- larga trayectoria de la tradición corporativa". (Op. Cit., - p. 136).

(29) Recopilación de Leyes de Indias, Lit. Universal, -- Barcelona, 1914, p. 412.

(30) Haring, Clarence H., Op. Cit., p. 120.

(31) Priestley, Herbert I., Op. Cit., p.p. 65-69.

(32) Ibid, p.p. 70-74, Instrucción reservada que el Conde de Revillagigedo dió a su sucesor en el mando.

(33) Lloyd, Mecham J.: "La Real de Minas como una Institución Política en Hispano-América"; (conferencia), Colombia, 1927.

(34) Haring, Clarence H., Op. Cit., p.p. 194 y 203.

(35) Medina, José Toribio, Historia del Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición en México, Ed. Hispanoamericana, Santiago de Chile, 1905, p.p. 86 y 87.

(36) Impuesto especial en forma de indulgencias vendidas a los particulares; era administrado por la Iglesia, y sus productos se utilizaban, en teoría, para financiar las luchas militares contra los infieles.

(37) Toro, Alfonso: Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ed. Nueva Imagen, México, 1934, p. 415.

(38) Haring, Clarence H., Op. Cit., p.p. 138-143.

(39) Real Ordenanza, para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, Madrid, 1786, párrafos 76 y 78.

(40) Haring, Clarence H., Op. Cit., o. 130.

(41) Ibid., p. 121. "en asuntos más importantes de política -no de rutina administrativa- el virrey o capitán general, con el tiempo era cada vez más obligado a representar -el papel de un mero comisionado real encargado de ejecutar - las órdenes reales".

(42) Priestley, Herbert I., Op. Cit., p. 57 y Haring, -- Clarence H., Op. Cit., p. 132. El Virrey no tenía voz en las decisiones judiciales de las Audiencias, a menos que hubiera sido educado en la abogacía. Pero debía firmar las sentencias para darles validez.

- (43) Haring, Clarence H., Op. Cit., p. 122.
- (44) Priestley, Herbert I., Op. Cit., p. 76. afirma que: "El cuidado y acrecentamiento de los ingresos de la Corona - su recaudación y su gasto, todo era combinado para constituir una fase, más que un departamento de gobierno. Las colonias existían sólo para crear ingresos".
- (45) Consúltese el criterio de Humbolt, Alexander, sobre el tributo de los indios. Op. Cit., p.p. 198 y 199.
- (46) Hume M.A.S., The Spanish People, The University of North Carolina Press, E.U.A., 1947, p.p. 324 y 325.
- (47) Stelle Fisher, Lillian.: The Background for the Revolution of Mexican Independence, Hispanic and American Review, E.U.A., 1924, p. 75.
- (48) Bancroft, H.H., History of Mexico, Columbia University Press, Washington D.C., 1941, p.p. 121-127.
- (49) González Roa, Fernando: The Mexican People and --- their Detractors, Department of Trade and Commerce, Nueva York, E.U.A., 1949, p. 46.
- (50) Mc. Bride, G.M., The Land Systems of Mexico, McGraw-Hill Publishing Co., Nueva York, 1952, p.p. 12-22.
- (51) Nyrkse, Ragnar: The Mexican People, University of California Press, E.U.A., 1953, p. 38.
- (52) Abbot, G.B., Mexico and the United States and --- Their Mutual Relations and Cammon Interests, en Mexican American Review, E.U.A., 1943, p.p. 277 y 278.
- (53) López Ostolaza, Guillermo: Leyes Políticas y Administrativas de la Federación, Instituto Panamericano de Jurisprudencia, México, 1944, p.p. 419-430.

(54) Hayes, C.J.H., A Political and Cultural History of Modern Europe, The University of Texas Press, E.U.A., 1957, - p. 73.

(55) Haring, Clarence H., Op. Cit., p.p. 76-79.

(56) Alamán, L. Historia de México, Ed. Lux, Madrid, --- 1943, p. 67.

(57) Priestley, Herbert I., Op. Cit., p. 138.

(58) El texto completo de la Constitución de Apatzingan, se encuentra en Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1987, Ed. Porrúa, 1987.

(59) Pereyra, Carlos: Historia de América Española, México; Ed. Nueva Imagen. Madrid, 1924, p. 242.

(60) López de Escalera Sánchez, Juan: Diccionario Bibliográfico e Historia de México, Petróleos Mexicanos, México, - 1981, p. 825.

(61) Priestley, Herbert I., México Today and Tomorrow, - Ed. Trowbridge, 1924, p. 57.

(62) Texto en Colección de las Leyes Fundamentales que han regido en la República Mexicana, y de los planes que han tenido el mismo carácter desde el año de 1857.

(63) Riva Palacio, Vicente: México a Través de los Siglos, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 93.

(64) Priestley, Herbert I., Op. Cit., p. 142.

(65) Alamán, Lucas: Historia de México desde los primeros Movimientos que prepararon su Independencia, Ed. Lux, Madrid, 1957, p. 176.

(66) Ibid, p.p. 185 y 186.

- (67) Abbot, G.B., Op. Cit., p. 277.
- (68) Priestley, Herbert I., Op. Cit., p. 266.
- (69) Riva Palacio, Vicente: Op. Cit., Vol. IV, p. 160.
- (70) Ibid, Op. Cit., p. 167.
- (71) Bancroft, H.H., Op. Cit., p. 78.
- (72) Riva Palacio, Vicente: Op. Cit., p.p. 327 y 328.
- (73) Ibid, Op. Cit., p. 341.
- (74) Ministerios de Hacienda; de lo anterior; de Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina. Diciembre 29 de 1836 y Enero 5 de 1837.
- (75) Véase el Proyecto de Reforma de las Leyes Constitucionales, 30 de junio de 1840.
- (76) Abbot, G.B., Op. Cit., p. 278.
- (77) Se crea el Consejo de Ministerios. Febrero 5 de --- 1857 y pertenecen las mismas dependencias centrales del Gabinete.
- (78) Priestley, Herbert I., Op. Cit., p. 130.
- (79) Ibid, Op. Cit., p.p. 136-138.
- (80) Bancroft, H.H. Op. Cit., Vol. VI, p. 425.
- (81) La Santa Hermandad era una especie de organización de vigilancia que se desarrolló en España hacia el final de la Edad Media para impartir justicia en los caminos. Fue instituida en la Nueva España y se le dió autoridad para impartir justicia sumaria lo mismo que el tribunal de la Acordada.

- (82) Lloyd, Mecham J., Op. Cit., (conferencia).
- (83) González Roa, Fernando: Op. Cit., p. 147.
- (84) Burgoa Orihuela, Ignacio: Op. Cit., p.p. 182 y 183.
- (85) Ibid, Op. Cit., p. 196.
- (86) Haring, Clarence H., Op. Cit., p. 149.
- (87) Medina, José Toribio: Op. Cit., p. 119.
- (88) Es dudoso si este paso se consideró solo transitorio bajo la Presidencia de Obregón y especialmente bajo la de Cárdenas. Algunos mexicanos han dicho que la creencia de que las tierras comunales debieran convertirse en características permanentes y no temporal de la economía agrícola del país.
- (89) Art. 123, Fracc. 31 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Existe ambigüedad en esta fracción, ya que no está claro si los estados deben aplicar las leyes sobre el trabajo, expedidas por las entidades respectivas o por el Gobierno Federal o la de ambos por igual.
- (90) Art. 3º, Fracc. II. La educación privada es permitida por el Estado, revocable en cualquier momento y sin posibilidad de recurso.
- (91) Art. 89, Fracc. II.
- (92) Ibid, Fracc. III.
- (93) Incluyendo oficiales de más alta categoría del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea y los ministros de la Suprema Corte cuyos nombramientos tienen que ser confirmados por el Senado. La designación de magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal, la hacían la Cámara de Diputados, ya que ahora es papel de la Asamblea de Representantes del D.F.

(94) Art. 90.

(95) Art. 91.

(96) Art. 92.

(97) Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano-
y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régi-
men Ed. Norgis, México, 1959, p. 253.

(98) Art. adicionado según Decreto publicado en el Dia-
rio Oficial de la Federación del 16 de Diciembre de 1977.

(99) Fraga, Gabino: Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, -
México, 1968, p.p. 162 y 163.

(100) La ineficiencia casi completa de este control es -
ampliamente conocida.

(101) Art. 74, Fracc. IV. Modificado y adicionado según
Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del-
6 de diciembre de 1977.

(102) Art. 74, Fracc. III.

(103) Art. 126.

(104) Art. 108, 109 y relativos en cada caso.

(105) Carrillo Castro, Alejandro: Reforma Administrativa,
Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, --
1975, p. 53.

(106) La prestación de servicios comunes de apoyo al res-
to de las instituciones públicas, no tuvieron oportunidades-
suficientes para demostrar su utilidad, ya que pronto fueron
absorbidas por otras dependencias centrales.

(107) Se intentaba sustraer a las nuevas instituciones - de una excesiva centralización que impidiese, entre otras cosas, la oportunidad de tomar decisiones y la eficaz atención de los asuntos públicos.

(108) Esta rama de la administración pública, que en --- nuestros días alcanza aproximadamente el medio millar de organismos, ha sido difícil de encuadrar en un marco unitario que permita su efectivo control, así como su coordinación y participación armónica en las tareas de desarrollo nacional.

(109) Diario Oficial del 30 de Junio de 1937.

(110) Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1940.

(111) Diario Oficial del 13 de Diciembre de 1946.

(112) La Secretaría del Consejo de Salubridad, creada a fines del siglo pasado, se convirtió en la Ley de 1917 en Departamento Autónomo. En 1937, se crean la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Asistencia Infantil que junto con el primero integran en 1943 la nueva dependencia.- Diario Oficial de la Federación 16 de octubre de 1943.

(113) Esta comisión deberá integrarse con los subsecretarios del ramo y los secretarios generales de los departamentos administrativos, así como un representante del Procurador General de la República.

(114) Esta Ley creó también la Secretaría de Recursos Hídricos, lo que elevó a 15 el número de dependencias centrales. Diario Oficial del 13 de diciembre de 1940.

(115) Esta Ley creó también el Departamento de Turismo.- Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958.

(116) Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958: Esta - Secretaría ahora lleva el nombre de Programación y Presupuesto.

(117) Organismo Administrativo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por Decreto del 27 de enero - de 1948.

(118) Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958. Denominada en el presente de Patrimonio y Fomento Industrial.

(119) Este dispone que para alcanzar los objetivos y metas nacionales intensificarán, entre otras tareas, "la coordinación de las actividades del sector público y la promoción de las modificaciones que requiera la administración pública".

(120) Actas de la Comisión de Administración Pública, Secretaría de la Presidencia. No. 1.

(121) Acuerdos Presidenciales del 28 de enero y del 11 de mayo de 1971.

(122) Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

(123) Artículo 90 Constitucional.

(124) Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 1976.

(125) En este concepto se denomina Dependencias Centralizadas a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Dentro de las empresas de participación estatal se consideran las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y aquellas asociaciones o sociedades civiles en que la participación o el número de socios de la Administración Pública Federal sea determinante.

(126) Artículo 27, "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", Diario Oficial del 21 de Diciembre de 1946.

(127) Mendieta y Nuñez, Lucio; La Administración Pública en México, Ed. Porrúa, México, 1942, p. 121.

(128) Salinas, Raúl: "Organización y Dirección Administrativa", Revista de Economía del 31 de Enero de 1947.

CONCLUSIONES

1.- En la Nueva España, como en el resto de las colonias, la población criolla tomó en sus manos el manejo de sus propios asuntos, las influencias coloniales más importantes no fueron las técnicas particulares de organización y control administrativos, aunque hayan sido notables, sino los elementos menos tangibles del legado. Consistían éstos de actitudes hacia la responsabilidad política y la institución mismas del gobierno.

El jefe del Ejecutivo en el sistema colonial, el virrey, era un gobernante poderoso, pero no institucionalmente.

2.- La detallada legislación emanada de las autoridades españolas, la división de éstas, la responsabilidad y la constante amenaza del juicio de residencia y visita dieron por resultado un Ejecutivo débil.

El puesto de jefe del Ejecutivo exigía a un hombre agresivo y astuto que se elevara por encima de las numerosas limitaciones impuestas a su autoridad.

3.- En cuanto al gobierno en general, el régimen colonial dejó un legado de indiferencia hacia la responsabilidad

pública. El arriendo de la recaudación fiscal y la venta de cargos públicos llegaron a considerarse como medios de enriquecimiento personal. El sistema era pernicioso, cuando la autoridad real usaba toda clase de formas de vigilancia para controlar la deshonestidad.

4.- Al lograr México su independencia desaparecen los controles utilizados antes. Desde entonces, el problema de la inmoralidad fiscal ha sido gran obstáculo para gobernar bien. Así mismo la política española en cuanto a otorgar puestos de mayor jerarquía a los peninsulares, la toma de decisiones políticas y administrativas de éstos, privo a los mestizos e indios para desarrollarse con sentido de responsabilidad. Debido a esto, México ha tardado mucho en recuperar su estabilidad.

5.- El primer siglo de independencia no produjo cambios importantes en el gobierno, ya que el éxito del Poder Ejecutivo se ejercía con el poder personal y no el institucional. Con Porfirio Díaz la burocracia se mantuvo más o menos estable, ya que el elemento personal seguía dominando. La permanencia en el poder dependía siempre de un presidente y la autoridad legislativa capaz de ejercer vigilancia en asuntos oficiales, sólo existían de nombre, ya que cuando se les permitía reunirse, eran criaturas de los caudillos que controlaban la elección de sus miembros.

6.- La independencia acarrió para México algunos cambios en la organización administrativa. Todo el poder estaba centralizado en el Ejecutivo, ya que ni la fragmentación, ni la descentralización de responsabilidades existía como en la colonia. Las organizaciones semiprivadas, como el clero y -- asociaciones mineras, dejaron de ejercer su poderio, siendo éste significativo, ya que aclararon la función del gobierno y se sentaron las bases para organizar la administración pública, superando la función primitiva de dirección y ejecución.

7.- La revisión de las bases constitucionales del sistema mexicano, ha servido para señalar, de modo general, aunque con detalles suficientes, la armazón legal de la administración mexicana, por ello, sería fácil anotar que las facultades legales y reales -las relaciones jurídicas y las verdaderas-, no siempre coinciden, sobre todo en México.

8.- En la constitución mexicana se encuentran sellos de constituciones anteriores; huellas de la constitución de los Estados Unidos; trazos de la española de 1812 y de las filosofías políticas de Rousseau, Montesquieu y Marx; vestigios de la influencia de las instituciones coloniales españolas y finalmente, el propósito de injertar en todo lo anterior el espíritu y las aspiraciones de la Revolución de 1910-1917.

9.- El sistema administrativo mexicano opera en el marco de una ley fundamental. En gran medida, el grado de su -- desarrollo dentro de los principios administrativos vigentes se halla limitado por esa ley. Por consiguiente, al observar el sistema como un organismo en función de gobierno, es esencial comprender su base legal. Por ello y según la descripción hecha de la organización administrativa mexicana, es -- evidente la necesidad de implantar en ésta muchas mejoras, -- ya que la jefatura tradicional del presidente mexicano exige que éste asuma buena parte de la responsabilidad legislativa, además de la inherente a sus deberes respecto a los asuntos -- extranjeros, la dirección del partido y el patronazgo.

10.- Las reuniones del gabinete, lejos de ser sesiones -- donde discutan problemas de integración administrativa, sólo se celebran a voluntad del presidente y se utilizan, sobre -- todo, para delinear estrategias políticas; así mismo el gabinete podría funcionar como centro de coordinación, integración y dirección administrativa; pero lo han impedido las -- realidades de la política y la falta de visión e imaginación en los dirigentes administrativos.

11.- Cabe advertir que una reforma administrativa como -- la que ahora esta llevando a cabo el Ejecutivo Mexicano, no puede producir --ni pretende-- logros relumbrantes como los -- que podríamos desear. Pero, en gran manera garantiza la exis

tencia de proceso que tiene la solidez necesaria. Por ello - el sistema ha constituido el marco jurídico de la administración pública y se manifiesta a través de relaciones de supra subordinación, en las que cada norma o competencia enseñada - de ella, encuentra su fundamento de validez, en otra de más - jerarquía, que determina el proceso de creación de la norma - inferior y de su contenido.

BIBLIOGRAFIA

- Abbot, G.B., México and the United States and Their Mutual Relations and Cammon Interests, en Mexican American Review, E.U.A., 1943.
- Alamán, Lucas: Historia de México desde los primeros Movimientos que prepararon su Independencia, Ed. Lux, Madrid, 1957.
- Bancroft, H.H., History of Mexico, Columbia University Press, Washington D.C., 1941.
- Burgoa Orihuea, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, - Ed. Porrúa, S.A., México, 1982.
- Carrillo Castro, Alejandro, Reforma Administrativa, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1975.
- Clavijero, Francisco Javier: Historia Antigua de México, Ed. México, Tomo I, México, 1826.
- Fraga, Gabino: Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, - 1968.
- González Roa, Fernando: The Mexican People and their Detractors, Department of Trade and Commerce, Nueva York, --- E.U.A., 1949.
- Haring, Clarence H.: El Imperio Español en América, Oxford - University Press, Nueva York, 1947.
- Hayes, C.J.H., A Political and Cultural History of Modern -- Europe, The University of Texas Press, E.U.A., 1957.

- Historia Patria, Nueva Edición a Través de los Siglos. Tomo - I, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, México, 1964.
- Humbolt, Alexander: Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- Hume N.A.S., The Spanish People, The University of North Carolina Press, E.U.A., 1947.
- Lloyd, Mecham J.: "La Real de Minas como una Institución Política en Hispano-América; (conferencia), Colombia, --- 1927.
- López de Escalera Sánchez, Juan: Diccionario Bibliográfico - e Historia de México, Petróleos Mexicanos, México, 1981.
- López Ostolaza, Guillermo: Leyes Políticas y Administrativas de la Federación, Instituto Panamericano de Jurisprudencia, México, 1944.
- Mc. Bride, G.H.; The Land Systems of Mexico, McGraw-Hill Publishing Co., Nueva York, 1952.
- Medina, José Toribio, Historia del Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición en México, Ed. Hispanoamericana, Santiago de Chile, 1905.
- Mendieta y Nuñez, Lucio: La Administración Pública en México, Ed. Porrúa, México, 1942.
- Merriman, Roger B.: La Fundación del Imperio Español en el Viejo Mundo y la Nueva España, 4 Volúmenes, Ed. Civitas Madrid, 1918-1934.
- Pereyra, Carlos: Historia de América Española, México, Ed. - Nueva Imagen, Madrid, 1924.
- Priestley, Herbert I.: José de Galvez, Visitador General de la Nueva España, Ed. Berkeley, E.U.A., 1916.

- Priestley, Herbert I., Mexico Today and Tomorrow, Ed. Trowbridge, 1924.
- Recopilación de Leyes de Indias, Lit. Universal, Barcelona, 1914.
- Riva Palacio, Vicente: México a Través de los Siglos, Ed. -- Fondo de Cultura Económica, 1966.
- Salinas, Raúl: "Organización y Dirección Administrativa", Revista de Economía del 31 de Enero de 1947.
- Schafer, E.: El C.R. y el S.I., Ed. Civitas, Sevilla, 1935.
- Stelle Fisher, Lillian.: The Backround for the Revolution of Mexican Independance, Hispanic and American Review, E.-U.A., 1924.
- Tena Ramirez, Felipe: Leyes Fundamentales de México 1808---1987 Ed. Porrúa, 1987.
- Toro, Alfonso: Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ed. Nueva Imagen, México, 1934.
- Torres, José: Noticias Históricas sobre la Recopilación de Indias, Ed. Buenos Aires, Argentina, 1929.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Andrade, México, 1988.

Ley De Secretarías y Departamentos de Estado, Secretaría de la Presidencia, México, - 1970.

Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal, Ed. Pac, México, 1987.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ed. Pac, México, 1987.

Ley Federal de Responsabilidades de los --- Servidores Públicos, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, - 1988.