

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

# ESTRUCTURAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DE MEXICO



**TESIS**

que para su examen profesional de la  
LICENCIATURA EN DERECHO  
presenta

**GRISELDA CASANOVA CARDENAS**

MEXICO  
1975



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A MIS PADRES**

**A MIS AMIGOS Y  
COMPAÑEROS DE ESTUDIO**

**CON ESPECIAL APRECIO  
Y AGRADECIMIENTO AL  
SEÑOR DOCTOR  
ALFONSO NAVA NEGRETE**

**A LOS MAESTROS DE MI QUERIDA  
FACULTAD DE DERECHO**



# INDICE

## Capítulo I

### COMPONENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA ACTUAL

	Pág.
Concepto de administración pública . . . . .	9
Concepto de centralización administrativa . . . . .	13
La Administración Pública centralizada de México . . . . .	16
Otras estructuras centralizadas . . . . .	26
Organismos desconcentrados . . . . .	32
Consideraciones sobre la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado . . . . .	35

## Capítulo II

### ESTRUCTURA INTERNA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Principios generales . . . . .	43
Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública . . . . .	44
Reglamentos Interiores de otras Secretarías de Estado . . . . .	47

## Capítulo III

### CRONOLOGIA LEGISLATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

	Pág.
Antecedentes . . . . .	49
Relación cronológica de las leyes sobre la administración centralizada:	
1810 . . . . .	51
Decreto de 1913 . . . . .	54
Ley de 13 de abril de 1917 . . . . .	55
Ley de 25 de diciembre de 1917 . . . . .	57
Ley de 22 de marzo de 1934 . . . . .	59

Ley de 30 de diciembre de 1939 . . . . .	60
Ley de 7 de diciembre de 1946 . . . . .	63
Ley de 24 de diciembre de 1958 . . . . .	63

## Capítulo IV

### ACCION ECONOMICA Y SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Generalidades . . . . .	67
Nuevas estructuras . . . . .	71
Organismos descentralizados . . . . .	73
Empresas de participación estatal . . . . .	74
Necesidad de una Ley Orgánica de la Administración Pública . .	78
Conclusiones . . . . .	79
Bibliografía . . . . .	85
Legislación consultada . . . . .	89

# I

## COMPONENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA ACTUAL

### CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Posiblemente una de las profesiones más antiguas sea la administración, pues desde que el hombre primitivo empezó a trabajar de común acuerdo con sus semejantes tuvo que planear, organizar, asignar papeles y coordinar.<sup>1</sup> La administración puede ser pública o privada.

Ahora bien, como dice W. F. Willoughby,<sup>2</sup> el vocablo administración se puede usar en ciencias políticas en dos sentidos. En su concepción más amplia denota el trabajo que implica la conducción, de hecho, de los asuntos del gobierno, sin tomar en cuenta la rama en particular de que se trate. Así, se puede hablar con toda pro-

---

<sup>1</sup> DIMOCK, Marshall Edward-DIMOCK, Gladys Ogden, *Administración Pública*, México, U.T.E.H.A., 1967, pág. 15.

<sup>2</sup> *Principios de Administración Pública*, citado en LEPAWSKY, Albert, *Administración*, El arte y la ciencia de la organización y administración, México, Cía. Editorial Continental, 1961, pág. 65.

piedad de la administración de la rama legislativa, la administración de justicia o la administración del poder ejecutivo, igualmente que de la administración de la rama administrativa del gobierno o la conducción de los asuntos del gobierno en general. En su concepción más restringida se refiere solamente a la rama administrativa propiamente dicha.

Por otra parte, "la palabra administración en la técnica del Derecho Público tiene dos conceptos: uno subjetivo y otro objetivo; esto es, como institución y como actividad".<sup>3</sup>

"La administración en su sentido material u objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos. Este último concepto corresponde a la acción o actividad administrativa.

"La administración en su sentido orgánico, subjetivo o formal, se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público."<sup>4</sup>

De acuerdo con un criterio general sobre administración pública, podemos decir que "la administración pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos, o con el uso, en caso nece-

---

<sup>3</sup> ALVAREZ-GENDÍN, Sabino, *Tratado general de Derecho Administrativo*, I, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, 1958, pág. 54 y ss.

<sup>4</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, I, 4a. edic., México, Librería de Manuel Porrúa, 1968, pág. 46.

TORRES GAITÁN, Ricardo, *La administración pública como instrumento para el desarrollo económico y social*. Memoria del Seminario sobre planeación socioeconómica, Derecho Administrativo y Administración Pública, Fac. de Derecho, UNAM, 1965, pág. 15.

sario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares".<sup>5</sup>

La Administración Pública, en su aspecto general, es el Poder Ejecutivo en acción, es el ejecutivo administrando los asuntos públicos. Orgánicamente, la Administración Pública es el conjunto de instituciones concretas por medio de las cuales el ejecutivo ejerce sus funciones.

La administración pública en México se divide en federal y local, pero para el objeto de este trabajo nos ocuparemos solamente de la federal, dando una idea somera de la administración pública local.

Denominamos local a la administración pública de las entidades federativas porque es privativa de cada una de ellas, su respectiva jurisdicción queda comprendida dentro de los límites geográficos de cada una de dichas entidades.

Las entidades federativas tienen una administración pública semejante a la de la federación, y para su régimen interior deben adoptar, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal, "la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. . ."

En cada entidad federativa el gobernador es la autoridad máxima, el poder ejecutivo local, y es auxiliado por un secretario general de gobierno, un oficial mayor y departamentos o direcciones y otras oficinas.

La administración pública de los Estados es una copia de la administración pública federal; así vemos que como dependencias del ejecutivo local funciona una serie de oficinas públicas que

---

<sup>5</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, pág. 47.

tienen a su cargo los asuntos que en el más amplio orden federal corresponden a las secretarías y departamentos de Estado.

En efecto, en cada entidad federativa se provee a la defensa de los habitantes por medio de la policía, de servicios de beneficencia, etc.

Los municipios son, a su vez, una copia minúscula de la organización administrativa de la entidad federativa a la que pertenecen. Más o menos existen en ellos los mismos servicios y funciones que abarcan su pequeña circunscripción territorial. Los municipios están regidos por un presidente municipal con el que colabora el cuerpo edilicio entre el que se distribuyen las diversas funciones, mismas que se desarrollan según la importancia económica del territorio municipal.<sup>6</sup>

La administración pública federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados y empresas públicas.

Desde el punto de vista doctrinal,<sup>7</sup> la administración, para lograr su finalidad, cuenta con elementos tales como:

- a) Estructuras. O sea la morfología de la administración o estudio de las dependencias gubernamentales a las cuales se encarga la realización de los fines públicos.

---

<sup>6</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *La administración pública en México*, México, Imprenta Universitaria, 1942, pág. 75 y ss.

—*La administración pública*. México, 50 Años de Revolución, III, 1a. edic., México, Fondo de Cultura Económica, 1961, pág. 112 y ss.

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal*. Administración Pública y Desarrollo, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1970, pág. 43 y ss.

MORENO, Daniel, *Síntesis de derecho Constitucional*. Panorama del Derecho Mexicano, I, 1a. edic., México, Instituto de Derecho Comparado, 1965, pág. 56 y ss.

<sup>7</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, pág. 49 y ss. y 281.

- b) Procedimientos. Es decir, los trámites y formalidades, los cauces a través de los cuales se llega a la realización de un acto administrativo. El procedimiento administrativo es el cauce de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.
- c) De material. Las instalaciones materiales y equipo que han simplificado las labores de la administración.
- d) De personas. O sea el factor humano.

Dada la índole de este trabajo, únicamente trataremos lo referente a las estructuras.

La administración pública federal, como ya se dijo, cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos centralizados, des-concentrados, descentralizados y empresas públicas. A continuación hacemos referencia a la centralización administrativa.

#### CONCEPTO DE CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

La organización administrativa reviste en los Estados modernos formas diversas, mismas que pueden ser reducidas a dos tipos fundamentales extremos: el centralizado y el descentralizado. Como estos vocablos designan también formas de organización política, es indispensable no confundir la centralización y la descentralización política con la centralización y descentralización administrativa.

La centralización o descentralización política tiene por objeto la constitución orgánica del Estado; la centralización o descentralización administrativa, el funcionamiento de los órganos administrativos.



Los elementos orgánicos de la administración centralizada están constituidos por la competencia y la jerarquía.

“La competencia en el Derecho Administrativo es la medida que posee el órgano administrativo para el ejercicio de las atribuciones conferidas por el derecho objetivo.

“La jerarquía, como institución, crea un poder jurídico denominado poder jerárquico, el cual es ejercido por el Estado (*latu sensu*) con el fin de mantener la unidad en la acción administrativa de los órganos.”<sup>8</sup>

La jerarquía considerada en sí misma es una relación jurídica administrativa interna que vincula órganos y funcionarios, colocándolos en situación de subordinación con el fin de coordinar y dar unidad a la acción de todos ellos.

La centralización administrativa se caracteriza por los siguientes elementos:

1. Concentración del poder público y de la coacción.
2. Concentración de la designación de los agentes.
3. Concentración del poder de decisión y de la competencia técnica.

O sea: carencia de autonomía orgánica y financiera, dependencia jerárquica en relación con el poder central. Los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, competencia, son necesarios para mantener la unidad de los órganos del poder central.

---

<sup>8</sup> VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho Administrativo*, II, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950, págs. 257 y 266.

“La centralización es la concentración en el poder de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera vigorosa y uniforme.”<sup>9</sup>

En opinión de Bielsa,<sup>10</sup> centralizar, en el sentido administrativo, es atribuir a una autoridad administrativa el poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la institución a que esa autoridad pertenece.

La centralización administrativa significa la concentración de facultades en el órgano ejecutivo supremo. En el mismo sentido se expresa Fernández de Velasco.

En su acepción gramatical —dice Sayagués—<sup>11</sup> centralizar significa reunir toda la autoridad en el gobierno supremo.

Por su parte, Serra Rojas afirma que “habrá centralización administrativa cuando los órganos se concentran articulados en un orden jerárquico dependiente del Poder Central”.<sup>12</sup>

Se denomina centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central. En esta forma de organización se

---

<sup>9</sup> COLMEIRO, Manuel, *Derecho administrativo español*, I, 3a. edición, Madrid, 1865, págs. 16, 18 y 62.

BULLRIGH, Rodolfo, *Principios generales de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Guillermo Kraft Ltda., 1942, pág. 165 y ss.

SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, I, 3a. edición, Montevideo, 1963, pág. 213 y ss.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Op. cit.*, pág. 289.

<sup>10</sup> *Ciencia de la Administración*, citado en VILLEGAS BASAVILBASO, *Op. cit.*, pág. 287.

FERNÁNDEZ DE VELASCO CALVO, Recaredo, *Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración*, II, 2a. edic., Barcelona, Librería Bosch, 1931, pág. 285.

<sup>11</sup> SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Op. cit.*, pág. 204.

<sup>12</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, págs. 504, 512 y ss.

concentran actividades administrativas en una administración jerarquizada que impulsa desde el centro la vida nacional.

El vasto campo de la administración pública orgánica está integrado por el propio presidente de la república, las secretarías y departamentos de Estado y los entes desconcentrados.

#### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DE MÉXICO.

El régimen de centralización constituye la forma principal de la administración pública federal. Las facultades y atribuciones de la administración pública pertenecen originalmente al titular del poder ejecutivo, y su ejercicio corresponde a los diversos órganos de conformidad a un vasto y complejo sistema de leyes, reglamentos, decretos.

El presidente de la república es el jefe de la administración pública; sus facultades y obligaciones las fija el artículo 89 de la Constitución Federal. Se auxilia en forma directa e inmediata de la Secretaría Privada, Secretaría Auxiliar y Estado Mayor Presidencial.

Para el despacho de los negocios que tiene encomendados, el presidente de la república se auxilia de organismos del Estado denominados secretarías y departamentos (sector central), y conforme lo ha ido requiriendo el desarrollo económico y social del país se ha tomado participación en las empresas y se han ido creando organismos descentralizados que coadyuvan en esas tareas (sector paraestatal).

La vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado <sup>13</sup> considera, en su artículo 1o., diecisiete secretarías y un departamento, que son:

#### *Secretaría de Gobernación.*

Su actividad básica es el control político interno, conducir las relaciones del ejecutivo con el legislativo y el judicial; sus facultades son de carácter político, administrativo y vinculadas a actividades económicas; ejecuta su programa de trabajo de acuerdo con los lineamientos que fije el jefe del ejecutivo federal y con base en las atribuciones que le señala la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

#### *Secretaría de Relaciones Exteriores.*

Se ocupa de las relaciones internacionales; de las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización y extradición en el campo internacional, así como de conducir toda la política internacional del país, de vigilar el cumplimiento del artículo 27 constitucional en lo que se refiere a acciones de sociedades o adquisición de bienes en las zonas prohibidas; interviene en la celebración de tratados internacionales, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

---

<sup>13</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1958.

### *Secretaría de la Defensa Nacional.*

Se ocupa de todo lo relativo a la organización, administración y preparación del ejército y la fuerza aérea; de intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional; asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas. Le corresponde la defensa militar del territorio nacional; la fabricación de armamentos y demás equipo militar, así como la construcción de fortificaciones.

### *Secretaría de Marina.*

Le corresponde la organización, administración y preparación de la Armada, así como intervenir en la promoción y organización de la marina mercante, en la construcción, reconstrucción y conservación de las obras portuarias; asimismo le corresponde intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales; salvaguarda las costas nacionales; controla el tráfico marítimo.

### *Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

Se encarga de manejar todos los asuntos relacionados con la política fiscal y financiera del Estado mexicano; de llevar la contabilidad de la federación y del Departamento del Distrito Federal; de manejar la deuda pública de la federación y del Departamento del Distrito Federal; tiene a su cargo la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos del gobierno federal. Asimismo, dirige la política monetaria y crediticia, los servicios aduanales y de inspec-

ción y la policía fiscal de la federación, lo mismo que la administración de las casas de moneda; también tiene encomendada la recaudación de los ingresos federales por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, para hacer frente a las erogaciones del gobierno federal.

#### *Secretaría del Patrimonio Nacional.*

Tiene a su cargo la compilación y ordenación de las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público; también se encarga del registro de la propiedad federal; de elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación; de ejercer la posesión de la nación sobre la zona federal y administrarla en términos de ley; intervenir en los actos o contratos relacionados con obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal. Asimismo tiene encomendada la importante función de ejercer un control financiero y administrativo de la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

#### *Secretaría de Industria y Comercio.*

Tiene amplias atribuciones en la esfera económica; se encarga de los asuntos referentes a la producción y distribución de los bienes y servicios; se ocupa también de la conservación y fomento de la industria nacional. Esta secretaría es la facultada para promover y controlar el comercio nacional interno y con el exterior. Por otra parte, se ocupa de conservar y fomentar la flora y la fauna marítimas, fluviales y lacustres; de otorgar contratos, concesiones y permisos de pesca y explotación de otros recursos del

mar; de controlar y vigilar la práctica del comercio en condiciones favorables para el consumidor; de fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares; llevar la estadística general del país; organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial.

### *Secretaría de Agricultura y Ganadería.*

Se encarga de la planeación, fomento y asesoría técnica en materia de producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos; de organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero con la cooperación de la Secretaría de Hacienda; de organizar los ejidos y a los pequeños propietarios a fin de obtener un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos. Con el fin de aumentar las zonas de riego, esta secretaría elabora los programas y propone la construcción de pequeñas obras de irrigación; también se encarga de dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura; de organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo estaciones experimentales, laboratorios, estaciones de cría, cotos de caza, viveros. Organiza y patrocina congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas; vigila la explotación de los recursos forestales, de la fauna y flora silvestres; fomenta la reforestación; otorga contratos, concesiones y permisos forestales y de caza.

### *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*

Los esfuerzos realizados por el gobierno federal para aumentar la producción de artículos de consumo popular han ido acompañados por un incremento en las vías de comunicación para coadyuvar a la integración y fortalecimiento de un mercado nacional interno.

A este efecto, las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Obras Públicas, son las dependencias a las que se ha encomendado estos y otros importantes aspectos que abarcan desde la construcción de carreteras, campos aéreos y sistemas de telecomunicaciones, hasta su regulación y vigilancia. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes se encarga de organizar y manejar los servicios de correos; de intervenir en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales; de otorgar concesiones y permisos en materia de radio y televisión; de otorgar concesiones y permisos para establecer y operar líneas aéreas y comerciales en la república, así como otorgar permisos y negociar convenios para la operación de líneas aéreas internacionales; otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras nacionales; tiene a su cargo también la vigilancia general y el servicio de policía en las carreteras nacionales.

### *Secretaría de Obras Públicas.*

Esta secretaría se encarga de proyectar, ejecutar o contratar y vigilar la construcción, reconstrucción y conservación de las obras públicas del gobierno federal, ya sea en forma directa o en cooperación con los estados de la federación, municipios o particulares; establece las bases y normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales; construye y conserva los caminos y los puentes federales; otorga concesiones o permisos para construir obras que le corresponda ejecutar; construye aeropuertos federales, construye y conserva caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y con los particulares.



### *Secretaría de Recursos Hidráulicos.*

Le corresponde administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos del país a efecto de que se les utilice en forma racional y brinden el máximo beneficio colectivo; además estudia, proyecta, construye y conserva las obras de riego, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos; interviene en todo lo relacionado con la dotación a las poblaciones, de los servicios de agua potable y de drenaje, en cooperación con la Secretaría de Salubridad; controla los ríos y demás corrientes y ejecuta las obras de defensa contra inundaciones; ejecuta las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales.

### *Secretaría de Educación Pública.*

Se ocupa de todo lo relativo a la educación en todos sus niveles, a la difusión del arte y la cultura; de planificar, dirigir y controlar las actividades relacionadas con la educación pública y las actividades culturales; es decir, se encarga de vigilar que se observen y cumplan las disposiciones referentes a la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal establecidas en la Constitución, y de promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; además patrocina la realización de congresos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico; organiza, controla y mantiene al corriente el registro de la propiedad literaria y artística; revalida estudios y títulos, y concede autorizaciones para el ejercicio de las capacidades que acrediten.

### *Secretaría de Salubridad y Asistencia.*

Se ocupa de la asistencia pública y de la organización y vigilancia de las instituciones de beneficencia privada y de la administración de los bienes y fondos destinados a los servicios de asistencia pública; se ocupa también de organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la república, y de dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria —salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana—. Tiene a su cargo el control higiénico e inspección sobre preparación de comestibles, la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relacione con los alimentos que puedan afectar a la salud humana; estudia, adapta y pone en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afectan la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad; organiza congresos sanitarios y asistenciales; controla sanitariamente los alimentos y bebidas que requieren de su autorización, así como la totalidad de los medicamentos preventivos y curativos, los narcóticos y los cosméticos; organiza y realiza investigaciones de higiene mental y presta asistencia psiquiátrica en instituciones de su dependencia y otras entidades gubernamentales.

### *Secretaría del Trabajo y Previsión Social.*

Esta secretaría se encarga de aplicar la política que en esta materia desarrolle el ejecutivo federal; se ocupa de los asuntos inherentes a relaciones, contratos, condiciones, asociación profesional y prestaciones de carácter laboral, seguridad e higiene industrial; de intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social; tiene a su cargo el registro de las asociaciones obreras, patronales y pro-

fesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes; estudia y proyecta planes para impulsar la ocupación en el país; vigila el cumplimiento de las disposiciones relativas al derecho de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

#### *Secretaría de la Presidencia.*

Tiene a su cargo la coordinación de los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública, así como la formulación de planes nacionales de desarrollo económico y social; se encarga también de la planeación y vigilancia de la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En realidad, esta dependencia más que un órgano de planeación nacional, es un organismo político que asesora al presidente de la república.

#### *Secretaría de la Reforma Agraria.<sup>14</sup>*

Corresponde a esta secretaría la aplicación de los preceptos agrarios del artículo 27 de la Constitución Federal, así como de las leyes agrarias y sus reglamentos. Se ocupa de conceder o ampliar en términos de ley las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos rurales de población; tiene a su cargo también la creación de nuevos centros de población agrícola dotándolos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal; conoce de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras comunales y ejidales; hace el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales

---

<sup>14</sup> El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización fue elevado a la categoría de secretaría por decreto de fecha 30 de diciembre de 1974, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de ese mismo año.

de los pueblos; promueve el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra.

### *Secretaría de Turismo.*<sup>15</sup>

Esta secretaría se encarga de formular la programación de la actividad turística nacional, y de organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo. Se encarga también de autorizar, sobre la base del reconocimiento de una utilidad razonable, los precios o las tarifas de los servicios turísticos con excepción de las tarifas de transportes de pasajeros, así como de controlar y vigilar su correcta aplicación; autoriza los precios del arrendamiento de bienes muebles destinados al turismo, tales como automóviles, embarcaciones, equipos para deportes acuáticos, etc., así como las tarifas para los servicios turísticos que se proporcionen con estos bienes; celebra convenios con fines de promoción y de funcionamiento de servicios turísticos con los gobiernos de los estados y municipios; crea, sostiene, autoriza, dirige, fomenta o promueve, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, escuelas y centros de capacitación especializados para prestar servicios en materia turística; debe organizar, promover, dirigir, realizar y coordinar, en su caso, los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística; debe también promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional.

---

<sup>15</sup> Ley Federal de Fomento al Turismo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de enero de 1974.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Decreto de fecha 30 de diciembre de 1974 publicado en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre del mismo año, por el cual se eleva el Departamento de Turismo a la categoría de secretaría de Estado.

## *Departamento del Distrito Federal.*

A este departamento le corresponde prestar los servicios públicos generales y específicos que requiera la población del Distrito Federal, y atender los asuntos relacionados con el gobierno de dicha entidad.

En realidad el Departamento del Distrito Federal no es un departamento de Estado, sino que se trata más bien de un gobierno local: el gobierno del Distrito Federal.

### OTRAS ESTRUCTURAS CENTRALIZADAS.

## *Procuraduría General de la República.<sup>16</sup>*

Las atribuciones de esta procuraduría se encuentran previstas en los artículos 21 y 102 de la Constitución Federal y en la Ley de la Procuraduría General de la República.<sup>17</sup>

El artículo 21 de la Constitución Federal dispone que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

---

<sup>16</sup> Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1975, publicado en el *Diario Oficial* de fecha 27 de diciembre de 1974. Esta Procuraduría aparece en dicho presupuesto bajo el ramo XVII.

<sup>17</sup> *Diario Oficial de la Federación* de fecha 30 de diciembre de 1974.

El artículo 102 de la Constitución Federal establece que la ley organizará al Ministerio Público de la Federación, que será presidido por un procurador general.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

La Ley de la Procuraduría General de la República señala al Ministerio Público de la Federación, entre otras, las siguientes atribuciones: perseguir los delitos del orden federal con el auxilio de la Policía Judicial Federal, practicando las averiguaciones previas necesarias, en las que debe aportar las pruebas de la existencia de aquéllos y las relativas a la responsabilidad de los infractores; ejercitar ante los tribunales la acción penal que corresponda por delitos del orden federal, pidiendo la aprehensión o comparecencia de los presuntos responsables; buscar y aportar las pruebas que demuestren la existencia de las infracciones, así como la responsabilidad de los inculcados y formular las conclusiones que procedan; representar a la federación y a sus órganos en los juicios en que sean parte como actores, demandados o terceristas.

Corresponde al procurador general de la república —quien será nombrado y removido libremente por el presidente de la república—<sup>18</sup> ser el consejero jurídico del gobierno, resolver en definitiva los casos de abstención o desistimiento en el ejercicio de la acción penal, o cuando se formulen conclusiones de no acusación; inter-

---

<sup>18</sup> Artículos 80, fracción II y 102, párrafo primero, de la Constitución Federal.

venir personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más estados de la unión, entre un estado y la federación o entre los poderes de un mismo estado.

### *Consejo de Salubridad General.*

Este consejo depende directamente del presidente de la república sin intervención de ninguna secretaría de Estado y sus disposiciones generales son obligatorias en el país, según lo establece la Constitución Federal.<sup>10</sup>

Por su parte, el Código Sanitario establece que "el Consejo de Salubridad General estará integrado por un Presidente que será el Secretario de Salubridad y Asistencia, un Secretario y cinco Vocales Titulares, uno de los cuales será el Presidente de la Academia Nacional de Medicina y los Vocales Auxiliares que su propio Reglamento determine. Los miembros del Consejo serán designados y removidos por el Presidente de la República, quien deberá nombrar para tales cargos a profesionales especializados en cualquiera de las ramas sanitarias.

"Los miembros del Consejo de Salubridad General gozarán de una retribución por el ejercicio de sus funciones. El Secretario y los Vocales en ningún caso podrán desempeñar cargos o comisiones que dependan de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

"El Consejo de Salubridad General formulará su reglamento interior, el que someterá a la aprobación del Presidente de la República para su expedición. Sus adiciones y reformas requerirán del mismo procedimiento.

---

<sup>10</sup> Artículo 73, fracción XVI, base 1a.

“Las disposiciones generales del Consejo serán obligatorias en todo el territorio nacional. Las que dicte contra el alcoholismo, así como las que se refieran al control de sustancias que intoxiquen al individuo o dañen la especie humana y las que tengan por objeto prevenir y controlar la contaminación ambiental, serán revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

“El Consejo de Salubridad General dictará disposiciones sanitarias generales sobre las siguientes materias:

- “I. Ejecución de obras de abastecimiento de agua potable y desagüe de ciudades y poblados, así como la modificación y ampliación de los sistemas ya establecidos, que se efectúen por las autoridades federales o locales y por particulares;
- “II. Zonas de protección de ríos, manantiales, depósitos y en general, fuentes de abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones; y
- “III. Ejecución de obras relacionadas con el alejamiento, tratamiento y destino de los desechos conducidos o no por sistemas de alcantarillado.

“El Consejo de Salubridad General, resolverá sobre las cancelaciones del registro de los títulos profesionales. El mencionado Consejo citará previamente al interesado para que exponga lo que a su derecho convenga.

“Sus resoluciones serán notificadas a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la cual en cumplimiento de las mismas procede-



rá, en su caso, a efectuar la cancelación del registro correspondiente.”<sup>20</sup>

El Código Sanitario anterior<sup>21</sup> contenía, en sus artículos del 8 al 12, disposiciones similares a las que acabamos de mencionar respecto del Consejo de Salubridad General.

### *Departamento de la Industria Militar.*

Este departamento aparece en la Ley de Secretarías del 25 de diciembre de 1917 como Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. En 1935 pasa a formar parte de la Secretaría de la Defensa Nacional como Dirección de Materiales de Guerra. Y en 1946 cambia su denominación por Dirección de la Industria Militar.

Por decreto de 26 de marzo de 1947,<sup>22</sup> la Dirección de la Industria Militar se separó de la Secretaría de la Defensa Nacional, creándose el actual Departamento de la Industria Militar dependiente directamente del ejecutivo federal e incluyéndose en el presupuesto de egresos de la federación bajo el ramo XIX.<sup>23</sup>

### *Consejo de Ministros.*

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado menciona en su artículo 29 al llamado Consejo de Ministros, entendiéndose

---

<sup>20</sup> Artículos 7 a 10, 55 y 449 del vigente Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 13 de marzo de 1973.

<sup>21</sup> *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10. de marzo de 1955.

<sup>22</sup> *Diario Oficial de la Federación* de fecha 16 de abril de 1947.

<sup>23</sup> Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1975, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de diciembre de 1974.

por tal, para los efectos del artículo 29 de la Constitución Federal, la reunión de los secretarios y jefes de departamento de Estado y procurador general de la república, presidida por el jefe del ejecutivo federal.

Se requiere de las funciones del Consejo de Ministros en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o en cualquier otro que ponga en peligro a la sociedad.

### *Comisiones Intersecretariales.*

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado menciona en su artículo 23 a las comisiones intersecretariales: Estas comisiones son parte de la estructura administrativa; se crean cuando existe una materia respecto de la cual tienen competencia dos o más secretarías; su naturaleza jurídica es, a veces, de organismos descentralizados, pero en otras ocasiones no se señala su naturaleza.

Estas comisiones se mencionan dentro de las estructuras centralizadas porque intervienen en su constitución órganos centralizados como son las secretarías de Estado.

Como ejemplos de comisiones intersecretariales tenemos las siguientes:

- a) Comisión Nacional de las Zonas Áridas, dependiente del poder ejecutivo federal, creada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 5 de diciembre de 1970.
- b) Comisión del Sistema Meteorológico Nacional, creada por acuerdo presidencial de fecha 13 de marzo de 1973, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de abril de ese mismo año.

## ORGANISMOS DESCONCENTRADOS.

### *Concepto de desconcentración administrativa.*

Desconcentración administrativa es el desplazamiento de poderes del órgano o poder central hacia los órganos inferiores, poderes que les permiten un mejor desenvolvimiento sin romper los vínculos de la jerarquía administrativa. Es decir, los órganos desconcentrados no salen del ámbito de la centralización pero se les otorgan ciertas facultades de acción y decisión dentro de límites y responsabilidades precisas que no los desligan del poder central. Su posición dentro de la centralización los obliga a sujetarse a los principios de esta forma de organización administrativa.<sup>24</sup>

Los organismos desconcentrados se caracterizan por situarse dentro de la centralización, por carecer de autonomía orgánica y financiera, por tener dependencia jerárquica con el Poder Central, aunque atenuada y por ejercer su competencia dentro de las facultades centrales del gobierno federal.

Entre los organismos desconcentrados podemos citar al Instituto Politécnico Nacional; Instituto de Bellas Artes y Literatura.

La desconcentración administrativa podemos observarla en el funcionamiento del Departamento del Distrito Federal, pues las

---

<sup>24</sup> SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Op. cit.*, I, pág. 224.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Op. cit.*, II, pág. 295.

SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, I, págs. 48, 504-b, 523, 524 y 598.

FORSTHOFF, Ernest, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 584.

BULLRICH, Rodolfo, *Op. cit.*, págs. 168, 172 y ss.

OLIVERA TORO, Jorge, *Derecho Administrativo*, I, 1961, pág. 55 *in fine* y 56.

—*Manual de Derecho Administrativo*, 2a. edición, 1967 pág. 225 y ss.

dieciséis delegaciones en que se divide el Distrito Federal tienen atribuciones desconcentradas, según se establece en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que a la letra dice: "Artículo 12. Cada Delegación del Distrito Federal estará a cargo de un Delegado y un Subdelegado, que serán nombrados y removidos por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República y dotados de atribuciones desconcentradas, en los términos previstos por esta ley, los reglamentos respectivos y los acuerdos del propio Jefe del Departamento del Distrito Federal".

Se introduce en la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal una innovación fundamental: la desconcentración administrativa.

Ahora bien, el ejercicio de las atribuciones desconcentradas a los delegados del Departamento del Distrito Federal se sujeta a las Normas Básicas expedidas por el jefe del Departamento del Distrito Federal con fecha 31 de octubre de 1972.<sup>25</sup>

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal<sup>26</sup> establece las atribuciones de los delegados, de las cuales sólo mencionaremos algunas como: vigilar la debida prestación de los servicios públicos; vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicos para hacer respetar la moral y las buenas costumbres, así como los precios de acceso a tales eventos previamente autorizados por el Departamento del Distrito Federal; rea-

---

<sup>25</sup> Oficio número A-1-D/24.-3594 de la Secretaría General del Departamento del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de diciembre de 1972: Normas Básicas a que se sujetará el ejercicio de las atribuciones desconcentradas a los Delegados del Departamento del D. F.

<sup>26</sup> *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de diciembre de 1970. Esta ley fue reformada y adicionada por decretos publicados en el diario oficial de la federación de fechas 31 de diciembre de 1971 y 30 de diciembre de 1972.

lizar campañas contra el alcoholismo y la toxicomanía y colaborar con las que efectúen otras autoridades; legalizar y certificar en los términos de las leyes o reglamentos relativos, firmas y documentos y expedir copias de los que obren en los archivos de la delegación; tramitar licencias, permisos o autorizaciones para realización de actividades mercantiles o industriales, para celebración de espectáculos o diversiones públicos, para ejercer oficios o trabajos, en los casos en que así lo determinen las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes, o de las disposiciones que dicte el jefe del Departamento del Distrito Federal; proporcionar servicios de defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, así como constituir bufetes jurídicos gratuitos en los que se presten servicios de asesoría.

Anteriormente algunas de estas atribuciones eran de la competencia de la Dirección General de Servicios Legales y otras de la Dirección General de Gobernación.<sup>27</sup>

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 3o. de la citada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece que los delegados dependen directamente del jefe del Departamento; y la base 13a. de las ya mencionadas Normas Básicas señala que entre los titulares de las direcciones generales del Departamento del Distrito Federal y los delegados no existirán relaciones de jerarquía, sino de coordinación y colaboración.

---

<sup>27</sup> La Dirección General de Gobernación y la Dirección General de Servicios Legales se fusionaron para crear la que actualmente se denomina Dirección General Jurídica y de Gobierno. Decreto de fecha 29 de diciembre de 1972 que reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre del mismo año.

CONSIDERACIONES SOBRE LA VIGENTE LEY  
DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se dicta con fundamento en el artículo 90 de nuestra constitución política; la vigente ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1958; es a la vez una ley federal y local. Es federal porque regula una materia federal como la que se refiere a las secretarías de Estado. Es local porque regula lo referente al Distrito Federal y éste es propiamente un gobierno local.

Por otra parte, y en relación con las atribuciones de cada secretaría, esta ley establece en varios artículos, por ejemplo el 3o. fracción XIV, que se refiere a la Secretaría de Relaciones Exteriores: "Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos", pero los reglamentos no pueden dar competencia a la secretaría, pues el artículo 90 de la Constitución Federal claramente dispone que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría".

La vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue reformada en 1961 por la Ley Federal de Turismo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 1o. de marzo de 1961, que en su artículo 6o. estableció las atribuciones del en ese entonces Departamento de Turismo, y en su artículo 2o. transitorio estableció que quedaba derogado el artículo 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que se refiere a turismo.

Posteriormente fue abrogada la Ley Federal de Turismo de 1961 por la Ley Federal de Fomento al Turismo —publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1974—, que

no establece la derogación del artículo 18 de la Ley de Secretarías, el cual se encuentra actualmente en vigor.

Además, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue reformada en 1963, adicionándose el artículo 11 de la misma que señala la competencia de la Secretaría de Obras Públicas. —Esta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1963—. Esta reforma complementa en forma explícita la facultad que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado otorga a la Secretaría de Obras Públicas para construir obras de fomento o interés general, construir y conservar caminos federales y construir vías férreas de jurisdicción federal, según se consigna en las fracciones II, V y VII de la citada Ley de Secretarías, de las cuales se deriva implícitamente la facultad a dicha dependencia para construir los puentes federales, puesto que éstos son en forma genérica obras de fomento o interés general; y por otra parte, es conveniente aceptar la colaboración de particulares mediante otorgamientos de concesiones o permisos para la realización de tales obras, a fin de lograr aceleramiento en el desarrollo de las vías generales de comunicación en lo correspondiente a la Secretaría de Obras Públicas.

Por decreto de fecha 27 de diciembre de 1971, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de enero de 1972, se reformaron los artículos 26 y 28 de la mencionada Ley de Secretarías, que se refieren a delegación de facultades y forma de suplir a los funcionarios, respectivamente.

Esta reforma se llevó a cabo porque la redacción anterior de los artículos 26 y 28 contenía algunas imprecisiones respecto del tipo de facultades que podían ser delegadas, y de la autoridad competente para expedir el Reglamento Interior de la respectiva secretaría o departamento de Estado. Estas imprecisiones, aunadas al excesivo detalle a que podía conducir una interpretación literal del artículo 28, en algunas ocasiones originaron que los reglamen-

tos interiores comprendieran preceptos que correspondían a otro tipo de instrumentos de administración interna, como los manuales de organización y de procedimientos, por lo que prontamente se volvían obsoletos o no reflejaban la realidad orgánica-administrativa de la respectiva dependencia.

Por otra parte, es bien sabido que las tareas cada día más numerosas y complejas de la administración pública exigen a los titulares de las dependencias federales desplazarse fuera de su residencia oficial o bien tener que atender múltiples asuntos que ostensiblemente rebasan el tiempo disponible y la capacidad física de trabajo de los altos funcionarios. En esas condiciones es necesario que sus colaboradores puedan ejercer algunas de las funciones correspondientes a los titulares o reemplazarlos en sus ausencias personales, con lo cual en ningún momento se entorpece el despacho de los asuntos públicos, sino al contrario, adquieren fluidez y eficacia.

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 23 de diciembre de 1974 se reformaron los artículos 2o., fracciones IX, XI, XIII y XXV; 7o., fracciones XVI y XVII; 13o., fracción III; 14o., fracciones II y XIX, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que se refieren a las atribuciones de las Secretarías de Gobernación, del Patrimonio Nacional, Educación Pública y Salubridad y Asistencia, respectivamente, para concordarlos con el decreto que reformó el artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el que se da carácter de estados, a los territorios de Baja California Sur y de Quintana Roo.

Esta reforma hecha a diversos artículos de la Ley de Secretarías era indispensable, pues la concordancia jurídica y legislativa es necesaria dentro de nuestro sistema jurídico.

Por último, por decreto de fecha 30 de diciembre de 1974 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del día siguiente, se reformaron los artículos 1o., 17 y 18 de la citada Ley de Secretarías



y Departamentos de Estado, elevando a la categoría de secretarías los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo.

En relación con esta reforma, es de hacer notar que el legislador ordinario había concedido particular importancia a los departamentos, y la práctica, además, los había venido equiparando en responsabilidad a las secretarías de Estado. Además, cuando la importancia social, política y económica de un ramo de la administración alcanza un determinado nivel, el legislador ha elevado a los departamentos al rango de secretarías.

Por otra parte, es evidente que las funciones a cargo de los antes Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo rebasan con mucho las limitaciones puramente técnicas que a los departamentos asignaban los miembros de la Segunda Comisión de Constitución durante los trabajos del constituyente en Querétaro. De suerte que las atribuciones concedidas por las leyes respectivas y la importancia creciente que sus labores tienen en el desarrollo de la nación, no cabían ya en el marco estrecho de un simple organismo administrativo.

Por eso la Secretaría de la Reforma Agraria podrá realizar de modo más eficaz las tareas de superar los conflictos existentes, la limitación y deslinde, las dotaciones y restituciones, la creación de nuevos centros de población, a la vez que la organización de ejidos y comunidades, liquidar simulaciones, evitar el ausentismo y el acaparamiento, y sobre todo, dar a los trabajadores del campo el sistema de producción y comercialización que más convenga a cada región; pues es indiscutible que muchas tareas requieren del peso político y la respetabilidad que sólo las decisiones de una secretaría de Estado tienen.

Por lo que respecta al turismo, éste es un importante factor en la balanza comercial de México. Además, para financiar el desarrollo se hace indispensable contar con más divisas para que no crezca a

ritmo desorbitado el endeudamiento externo, y el turismo es un buen proveedor de divisas para los países receptores de turismo exterior.

Por otra parte, la actividad turística es altamente competitiva; casi todos los países están en el mercado y todos ellos hacen promociones vigorosas y cuantiosas inversiones para atraer hacia sí al turismo. Por tanto, México necesita ser más dinámico en su acción y contar con los instrumentos legales y administrativos que le permitan la más adecuada coordinación de esfuerzos y la inversión cada vez más apropiada para incrementar la corriente turística procedente del exterior y permanecer en la competencia con posibilidades de triunfo.

Por lo anterior, se imponía como una necesidad que el Departamento de Turismo fuera elevado al rango de secretaría, pues así podrá realizar más eficazmente sus importantes tareas de coordinación.

Por otra parte, el artículo 21 de la ley que se comenta establece que las secretarías y los departamentos tendrán igual rango y no existirá entre ellos preeminencia alguna. No obstante, sí existe preeminencia de ciertas secretarías por la naturaleza de los asuntos que tienen encomendados; por ejemplo, la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el control político interno, controla todo lo relativo a elecciones; conduce las relaciones entre el ejecutivo y los otros poderes de la Unión; la Secretaría de Hacienda tiene a su cargo el manejo de la política fiscal, financiera, monetaria y crediticia del Estado mexicano.

El artículo 22 señala que los titulares de las secretarías y departamentos de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la república. Esta disposición se refiere sólo a los titulares y se presume que éstos acuerdan con el presidente los asuntos de su competencia. En la práctica es imposible

que los titulares sometan todos los asuntos de su competencia a la consideración del presidente de la república.

El artículo 23 se refiere a la constitución, por el presidente de la república, de las comisiones intersecretariales,<sup>28</sup> cuya naturaleza jurídica es, a veces, de organismos descentralizados, pero en otras ocasiones no se señala su naturaleza.

El artículo 25 se refiere a la estructura básica de cada secretaría y cada departamento de Estado.<sup>29</sup>

El artículo 26 se refiere a la delegación administrativa, y establece al respecto que el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de una secretaría o departamento de Estado corresponden originalmente a los titulares de los mismos; pero como éstos no pueden ocuparse personalmente de todo, para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por ley o por disposición del Reglamento Interior respectivo deban ser exclusivas de dichos titulares. Antes de ser reformado este artículo se prestaba a confusiones, pues establecía la delegación de alguna o algunas de las facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados. En consecuencia, no se sabía con exactitud cuáles facultades se podían delegar, pues decir "las no discrecionales" no resolvía el problema.

El artículo 27 de la Ley de Secretarías corresponde al 92 de la Constitución Política, pues se refiere al refrendo ministerial. El artículo 27 establece que "Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo y cuando se refieren a

---

<sup>28</sup> *Ut supra*, pág. 66.

<sup>29</sup> *Infra*, pág. 91.

ramos de la competencia de dos o más Secretarías deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas". Como se ve, la terminología empleada es incorrecta, pues las leyes no se refrendan, lo que se refrenda es el decreto que expide el presidente de la república.

El artículo 28 se refiere a los reglamentos interiores de las secretarías y departamentos de Estado, señalando que serán expedidos por el presidente de la república; en ellos se establecerá la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas dependencias, así como la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia. Además, el titular de cada secretaría y departamento expedirá los manuales de organización y de procedimientos necesarios para su mejor funcionamiento, los cuales deberán mantenerse permanentemente actualizados. Antes de ser reformado, este artículo no especificaba que los reglamentos interiores serían expedidos por el presidente de la república ni se aludía a los manuales de organización y procedimientos.

En el artículo 29 se hace mención del Consejo de Ministros, entendiéndose por tal, para los efectos del artículo 29 constitucional, la reunión de los secretarios y jefes de departamento de Estado y procurador general de justicia de la nación, presidida por el jefe del ejecutivo federal.

Generalmente el presidente de la república acuerda con cada uno de los secretarios individualmente, pero en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o en cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro, el presidente de la república acuerda con el Consejo de Ministros, el cual delibera y aconseja al presidente en tales casos.

El artículo 30 establece que en casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna secretaría o departamento de Estado para conocer de un asunto determinado, el presidente de la república, por conducto de la Secretaría de Go-

beración, resolverá a qué dependencia corresponde el despacho del mismo. Este artículo es letra muerta, pues en la realidad nadie discute la competencia entre las secretarías de Estado.

Es evidente que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado es incompleta y que es necesaria la expedición de una ley que contenga la organización general de la Administración Pública Federal, pues hay organismos como la Procuraduría General de la República y otras instituciones que son comprendidas sólo en forma parcial en la citada Ley.

## II

### ESTRUCTURA INTERNA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

#### PRINCIPIOS GENERALES.

La estructura interna de las secretarías de Estado se establece en los reglamentos interiores de dichas secretarías, los cuales se expiden por el presidente de la república en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal y con fundamento en los artículos 25, 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,<sup>1</sup> que a la letra dicen:

“Artículo 25. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario, el número de Subsecretarios auxiliares que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación, y un Oficial Mayor. Al frente de cada Departamento habrá un Jefe, los secretarios que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación y un Oficial Mayor.”

---

<sup>1</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Obras Públicas.

“Artículo 26. Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por ley o por disposición del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.”

“Artículo 28. En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia, así como la forma en que los titulares deberán ser suplidos en sus ausencias. El titular de cada dependencia expedirá los manuales de Organización y de Procedimientos necesarios para su mejor funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica y la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados.”

#### REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

Ahora bien, el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública<sup>2</sup> consta de ocho capítulos cuyo contenido es el siguiente:

---

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 1973.

- Capítulo I.—De la competencia y organización;
- Capítulo II.—Del titular de la secretaría;
- Capítulo III.—De los titulares de las subsecretarías;
- Capítulo IV.—Del titular de la Oficialía Mayor;
- Capítulo V.—De las ausencias del titular;
- Capítulo VI.—De las direcciones generales;
- Capítulo VII.—De la Comisión Interna de Administración; y
- Capítulo VIII.—De otras unidades administrativas.

Este reglamento interior en su artículo 2o. establece que para el desempeño de las funciones que le competen, la Secretaría de Educación Pública tendrá la siguiente organización: secretario; Subsecretaría de Educación Primaria y Normal; Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior; Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar; Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa; Oficialía Mayor.

Además, cuenta con una serie de direcciones generales de las cuales sólo mencionaremos algunas como la Dirección General de Profesiones, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Revalidación de Estudios, Dirección General de Administración, Dirección General de Personal, Dirección General de Información y Relaciones Públicas, y Comisión Interna de Administración.

Por lo que hace al titular de la secretaría, el artículo 7o. establece que al frente de la secretaría habrá un secretario, y señala las atribuciones no delegables de dicho funcionario, de las cuales mencionaremos algunas como someter a la consideración del presidente de la república los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, que estime convenientes para el funcionamiento del ramo; resolver las dudas y los conflictos que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación del reglamento interior; presidir la Comisión Interna de Administración de la secretaría; y las demás que con este carácter se especifiquen por ley, reglamento o acuerdo del ejecutivo federal.



Respecto al oficial mayor, el artículo 12 de este reglamento interior establece, entre otras, las siguientes atribuciones: asumir la dirección administrativa de la secretaría, observando las normas que dicte el titular del ramo; dirigir la formulación del proyecto de presupuesto anual de egresos del ramo, de conformidad con los lineamientos que fije el secretario; ejercer y controlar el presupuesto, previo acuerdo del secretario; coordinar las necesidades de personal entre las diferentes dependencias de la secretaría; autorizar, por acuerdo superior, los trámites relativos a nombramientos, bajas, licencias, permutas y demás movimientos de trabajadores de la secretaría.

Por lo que hace a las ausencias del titular, el artículo 13 establece que "las ausencias del Secretario serán suplidas, en el orden que se indica, por los Subsecretarios de Planeación y Coordinación Educativa; de Educación Primaria y Normal; de Educación Media, Técnica y Superior; de Cultura Popular y Educación Extraescolar y, a falta de ellos, por el Oficial Mayor. Las ausencias de alguno de los Subsecretarios, se suplirán en el mismo orden y las del Oficial Mayor, por el funcionario que designe el Secretario".

En relación con las direcciones generales el artículo 14 establece que "al frente de cada Dirección General habrá un Director General que será auxiliado por uno o varios Subdirectores, jefes de Departamento y de Oficina, que las necesidades del servicio requieran".

En los artículos siguientes se establece la competencia de las diversas direcciones generales que integran la secretaría.

Por lo que hace a la comisión interna de administración, el artículo 44 establece que funcionará como mecanismo de participación y coordinación de las distintas unidades administrativas de la secretaría, a fin de coordinar los programas de acción y de mejoramiento administrativo de la misma, para incrementar su eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto;

tendrá las siguientes atribuciones: I. Programar y evaluar la prioridad de las reformas necesarias a los sistemas administrativos de la secretaría; II. Establecer un sistema de valoración permanente acerca de la eficiencia de las labores que desempeñan las dependencias de la secretaría; III. Proponer al secretario las políticas que permitan el mejoramiento administrativo interno de las dependencias de la secretaría; IV. Mantener actualizado el análisis cualitativo global de la secretaría en su aspecto administrativo; y V. Evaluar los resultados obtenidos con las reformas realizadas.

#### REGLAMENTO INTERIOR DE OTRAS SECRETARÍAS DE ESTADO.

En general, los reglamentos interiores de las secretarías de Estado<sup>3</sup> siguen los mismos lineamientos que el que acabamos de analizar, y al efecto establecen que la estructura interna de las citadas secretarías es la siguiente: un secretario; una subsecretaría del ramo; las subsecretarías que sean necesarias; una oficialía mayor; las direcciones generales que sean necesarias.

Por lo que hace a las direcciones generales, las que se encuentran en todas las secretarías son las de Asuntos Jurídicos; de Administración; de Información y Relaciones Públicas; y Comisión Interna de Administración.

---

<sup>3</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de la Presidencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 11 de julio de 1973.

Reglamento Interior de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 1973.

Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, publicado en el *Diario Oficial*, 10 de agosto de 1973.

Reglamento Interior de la Secretaría de Obras Públicas, publicado en el *Diario Oficial*, 29 de agosto de 1973.

Por otra parte, el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de una secretaría corresponde originalmente al secretario, quien por razones de división del trabajo, sin perder por ello sus facultades originarias y el poder de ejercitarlas directamente, podrá conferir sus facultades delegables en funcionarios subalternos, expidiendo para ello los acuerdos relativos, los que deberán ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y compilados en el manual de organización de la secretaría que se trate. Asimismo, la atribución de facultades que el reglamento interior hace en los subalternos no impedirá al secretario su intervención cuando lo juzgue necesario.

Respecto a los departamentos de Estado, tanto al de Turismo como al de Asuntos Agrarios y Colonización se les dio el carácter de secretarías de Estado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1974, pero el reglamento interior relativo a turismo,<sup>4</sup> publicado con anterioridad a esta reforma, sigue los mismos lineamientos de los reglamentos interiores de las secretarías de Estado a que hemos hecho referencia.

---

<sup>4</sup> Reglamento Interior del Departamento de Turismo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 1973.

### III

## CRONOLOGIA LEGISLATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

### ANTECEDENTES :

La organización de la administración pública está vinculada a la historia política de todo país; estudiando las diversas fases de ella se tiene una visión de la forma y de las vicisitudes de su integración, del grado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden sus actuales instituciones.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *La administración pública en México*, México, Imprenta Universitaria, 1942, pág. 20 y ss.

GARCÍA VALENCIA, Antonio, *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*, 2a. edición, México, Porrúa, 1964, pág. 45.

LEPAWSKY, Albert, *Op. cit.*, pág. 356.

MOSHER, Frederick C., y CIMMINO, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961, pág. 114 y ss.

SIMON, Herbert A., SMITHBURG, Donald W. y THOMPSON, Víctor A., *Administración Pública*, 1a. edición en español, México, Letras, 1968, pág. 21 y ss.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, I, pág. 60.

Por lo que hace al México precolonial, "la Administración Pública precolonial respondió a una ordenación cooperativa del elemento humano, planificada sobre una base educativa de organización y dirección, para realizar los fines de su sistema político; pero los españoles vinieron a interrumpir el proceso histórico que había llevado a los antiguos mexicanos a esta extraordinaria situación social, ya que la única meta que privó en el sistema administrativo español tuvo como base la explotación inmoderada de los recursos humanos y económicos de México".<sup>2</sup>

Felipe V —escribe Sabino Alvarez-Gendín—<sup>3</sup> crea las Secretarías de Despacho de Estado en 1705. En 1714 aumenta su número y posteriormente las reduce. En las Cortes de Bayona se denomina ministerios a las jefaturas de los departamentos administrativos, pero en la constitución de 1812 se les denomina Secretarías de Despacho.

Respecto al México colonial, "las características de la organización administrativa colonial empiezan a tener un tinte propio desde el momento de la fundación de la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés. Asimismo, los factores político-sociales, económicos, sociológicos y psicológicos, dieron una especial idiosincrasia a la evolución del virreinato.

"La estructura funcional de la organización administrativa en la Nueva España puede decirse que obedece a un régimen jerárquico. Los principales órganos del gobierno fueron: los reyes, el Consejo Real de Indias, las audiencias reales, el virrey, los gobernadores y adelantados, los intendentes, los corregidores y los ayuntamientos. Debemos admitir, sin embargo, que esa jerarquización de ninguna manera fue estricta, ya que el principio de autoridad no se deriva-

---

<sup>2</sup> GARCÍA VALENCIA, Antonio, *Op. cit.*, pág. 39.

<sup>3</sup> ALVAREZ GENDÍN, Sabino, *Op. cit.*, II. 1963, pág. 43.

ba en forma fluida del rey de España a los funcionarios de menor categoría.”<sup>4</sup>

RELACIÓN CRONOLÓGICA DE LAS LEYES  
SOBRE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA: 1810.

Don Miguel Hidalgo intenta en 1810, apenas iniciado el movimiento de independencia y en medio de la confusión de los primeros momentos, la organización de un gobierno con dos secretarios denominados uno de Estado y del Despacho y el otro de Gracia y Justicia.

Posteriormente, la Constitución de 1814 estableció tres secretarios que fueron: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno.

Más tarde, al consumarse la independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el decreto de fecha 8 de noviembre de 1821 para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, fijando en él la organización y competencia de las cuatro que creaba y que fueron: la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra.

Como se ve, la administración pública en México, a partir de la independencia, se organiza apenas en cuatro secretarías de Estado, pero de todos modos tendiendo a una diferenciación precisa y sistemática de las funciones administrativas. En realidad este decreto es el punto de partida de la modernización de la administración pública en nuestro país, pues lo que se ha hecho con posterioridad en diversas leyes de la materia ha sido aumentar

---

<sup>4</sup> GARCÍA VALENCIA, Antonio, *Op. cit.*, pág. 48 y ss.

el número de secretarías de Estado y distribuir entre ellas las diferentes materias de la administración pública.

La Constitución de 1824 estableció que “para el despacho de los negocios de gobierno de la República, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso General por una Ley”. Se mantuvieron los cuatro mencionados anteriormente.

Las constituciones mexicanas se pueden separar en dos grupos: las centralistas y las federalistas. Las primeras siempre incluyeron entre sus preceptos la enumeración de las secretarías, en tanto que las federalistas encomendaron esa enumeración a la ley secundaria.

Las Bases y Leyes constitucionales de 29 de diciembre de 1836 dispusieron que “para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro ministros: uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina”.

Las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843 establecieron los siguientes ministerios: de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Hacienda; y de Guerra y Marina.

Las Bases para la Administración de la República —hasta la promulgación de la constitución— de abril de 1853, establecieron cinco secretarías de Estado: Relaciones Exteriores; Hacienda; Guerra y Marina; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; y Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Las bases anteriores fueron modificadas por decretos de 12 y 17 de mayo de 1853. Se aumentó a seis el número de secretarías. El primer decreto determinó el número y el nombre de las secretarías y el segundo hizo la distribución de funciones a cada una de ellas.

Se suprimió el ramo de relaciones interiores para constituir la Secretaría de Gobernación.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 23 de mayo de 1856 señala que continuarán los mismos ministerios establecidos en 1853.

Las constituciones de 1824, 1857 y 1917 disponen que para el despacho de los asuntos de orden administrativo de la federación habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, agregando las dos últimas constituciones que esa ley hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.

El decreto de 23 de febrero de 1861 estableció seis secretarías, que fueron: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Hacienda, Crédito Público y Comercio y Guerra y Marina.

El proceso secularizante que acarrea las Leyes de Reforma trae aparejado un cambio radical en la administración pública: el Estado deja de ser el brazo secular de la Iglesia, separando de ésta la facultad de determinar la acción del Estado para exigir el cumplimiento de obligaciones derivadas de principios religiosos, como eran, entre otras muchas, los diezmos y los votos.

El 6 de abril de 1861 de nueva cuenta se redujeron a cuatro las secretarías de Estado (Relaciones Exteriores y Gobernación; Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina) para aumentar a seis por decreto de 12 de junio de 1861 y restringirse de nueva cuenta a su número inicial, de cuatro, por decreto de fecha 16 de diciembre de ese mismo año de 1861.

Años adelante, el 13 de mayo de 1891, se reorganizan las secretarías de Estado y se crea la de Comunicaciones y Obras Públicas;



y por reforma de 16 de mayo de 1905 se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

#### DECRETO DE 1913.

Por decreto expedido por Venustiano Carranza el 9 de diciembre de 1913 se crearon ocho secretarías adscritas a la Jefatura del Ejército Constitucionalista. Esas secretarías fueron las siguientes: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Instrucción Pública y Bellas Artes; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio; y de Guerra y Marina.

La organización administrativa del México independiente tuvo un cambio trascendental con la centralización del poder en el jefe del ejecutivo, al depender completamente de su autoridad las secretarías de Estado, dando al traste con la fragmentación de la autoridad característica del gobierno colonial.

La revolución quiso la unión de pueblo y gobierno, anhelando que las administraciones que surgieran del ideario revolucionario tuvieran la responsabilidad de atender al llamado del pueblo, dialogar con él, lograr su unidad y encauzarlo al bienestar. Todos estos ideales se consagraron en la Constitución de 1917, que es la piedra angular en que se sustenta nuestra organización administrativa y política.

Las nuevas orientaciones sociales de la revolución no podían dejar de producir sus efectos sobre la administración pública. Nuevas cargas a la estructura administrativa representaban los programas sociales y económicos.

El artículo 14 transitorio de la Constitución Política de 5 de febrero de 1917 suprimió las secretarías de Justicia y de Instrucción Pública, y a partir de ese momento ha habido una sucesión

de leyes creando más secretarías, cambiando la denominación de algunas, estableciendo departamentos administrativos, atribuyendo a las secretarías ramos originalmente de los departamentos.

Como la Constitución de 1917 contenía innovaciones como la reforma agraria y los postulados fundamentales de la legislación del trabajo y de la seguridad social, fue preciso crear una organización administrativa que empezara a realizar todo esto.<sup>5</sup>

#### LEY DE 13 DE ABRIL DE 1917.

El 13 de abril de 1917 Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo, expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>6</sup> en la que se consideraron las siguientes secretarías y departamentos de Estado:

1. Secretaría de Estado (que comprendía los asuntos relativos a relaciones exteriores y gobernación).
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
3. Secretaría de Guerra y Marina.

---

<sup>5</sup> FRAGA, Gabino, *Síntesis del Derecho Administrativo*. Panorama del Derecho Mexicano, I, Instituto de Derecho Comparado, 1965, pág. 72 y ss.

MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio, *La Administración Pública*. México, 50 Años de Revolución, III, 1a. edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, pág. 96 y ss.

—Lucio, *La Administración Pública en México*, México, Imprenta Universitaria, 1942, pág. 68 y ss.

GARCÍA VALENCIA, Antonio, *Op. cit.*, pág. 61 y ss.

VELASCO IBARRA, Enrique, *La Administración Pública en México*. Administración Pública y Desarrollo, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1970, pág. 24 y ss.

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 14 de abril de 1917.

4. Secretaría de Comunicaciones.
5. Secretaría de Fomento.
6. Secretaría de Industria y Comercio.
7. Departamento Judicial.
8. Departamento Universitario y de Bellas Artes.
9. Departamento de Salubridad Pública.

Como se ve, en esta ley y de acuerdo con el artículo 14 transitorio de la Constitución Política, fueron suprimidas las secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública, y en cambio se creó la Secretaría de Industria y Comercio.

Esta Ley de 13 de abril de 1917 obedeció a la necesidad del ejecutivo de la Unión de legalizar el vasto y complicado despacho de los negocios administrativos de la federación, y con esta ley se consiguió satisfacer la urgente continuidad del funcionamiento administrativo, cuya interrupción habría sido inevitable si no se hubiese dotado al presidente de la república de los recursos propios para cumplir con la obligación de desempeñar su cargo constitucionalmente, pues la ley orgánica señalada en el artículo 90 constitucional no se había expedido porque esto reclamaba una cuidadosa reglamentación y mientras ésta no se llevara a cabo el ejecutivo necesitaba legalizar su acción, ya que el artículo 1o. transitorio de la Constitución fijó el primer día de mayo de 1917 para el restablecimiento del orden constitucional.

Esta ley fue dictada bajo el concepto de que se hallaría vigente hasta que el H. Congreso de la Unión expidiera la ley orgánica del artículo 92 de la constitución.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 4 de junio de 1917, pág. 3.

## LEY DE 25 DE DICIEMBRE DE 1917.

La Ley de 25 de diciembre de 1917<sup>8</sup> creó siete secretarías de Estado y cinco departamentos, que fueron los siguientes:

1. Secretaría de Gobernación.
  2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
  3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
  4. Secretaría de Guerra y Marina.
  5. Secretaría de Agricultura y Fomento.
  6. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
  7. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.
- 
1. Departamento Universitario y de Bellas Artes.
  2. Departamento de Salubridad.
  3. Departamento de Aprovisionamientos Generales.
  4. Departamento de Industrias Fabriles y Aprovisionamientos Militares.
  5. Departamento de Contraloría.

Por decreto de 28 de septiembre de 1921 fue creada la Secretaría de Educación Pública.<sup>9</sup> El Departamento Universitario y de

---

<sup>8</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1917.

<sup>9</sup> En septiembre de 1920, el ejecutivo federal envió a la Cámara de Senadores una iniciativa sobre reformas a los artículos 1o., 2o., 8o. y 11o. de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, misma que quedó pendiente de resolución (*Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 7 de septiembre, 7, 12, 14, 15, 18, 19, 20, 21 y 25 de octubre

Bellas Artes quedó suprimido como departamento autónomo y pasó a depender de la secretaría creada.

El decreto de 8 de diciembre de 1922, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de enero del año siguiente, modificó la Ley de Secretarías, creando a iniciativa de la Cámara de Diputados un departamento más: el Departamento de Estadística Nacional, y suprimiendo la Dirección General de Estadística como dependencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

El decreto de 30 de noviembre de 1932, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de diciembre de ese mismo año, reformó nuevamente la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917. Por este decreto se creó el Departamento de Trabajo; se cambió el nombre de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por el de Secretaría de la Economía Nacional; y se incorporó el Departamento de Estadística Nacional a la Secretaría de la Economía Nacional.

En ese mismo año de 1932, el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados una iniciativa por la cual se reformó el artículo 4o. de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, referente a las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se derogó el artículo 13 de la propia Ley, suprimiendo el Departamento de

---

y 14 de diciembre de 1920). Posteriormente en febrero de 1921, el ejecutivo de la Unión envió otra iniciativa de Ley de Secretarías, la que también quedó pendiente y dejó de discutirse en ese mismo año, archivándose el proyecto hasta 1932 (*Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 15 de febrero, 14 y 17 de marzo, 4, 6, 7 y 11 de abril de 1921, así como 25 de noviembre de 1932; y 18 de abril y 23 de junio de 1921 y 16 de noviembre de 1932 de la *Cámara de Diputados*). De este último proyecto se desglosó la iniciativa presentada por varios diputados para crear la Secretaría de Educación Pública (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 4 y 16 de agosto, 6, 13 y 23 de septiembre de 1921; y *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores* de 29 y 30 de agosto y 5 de septiembre de 1921).

Contraloría. Este proyecto pasó al ejecutivo para los efectos constitucionales el 16 de diciembre de 1932.<sup>10</sup>

#### LEY DE 22 DE MARZO DE 1934.

La Ley de Secretarías de 22 de marzo de 1934 estableció las siguientes secretarías y departamentos: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Departamento del Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; del Distrito Federal; Procuraduría General de Justicia de la Nación; Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

El 29 de diciembre de 1934 fue creado el Departamento Forestal y de Caza y Pesca.

En enero de 1935 se suprimió el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares que pasó a depender de la Dirección de Materiales de Guerra de la Secretaría de Guerra y Marina.

Por decreto de 30 de diciembre de 1935, publicado en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre del mismo año, se crearon los Departamentos de Asuntos Indígenas y de Educación Física.

Por decreto de 31 de diciembre de 1936, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de esa misma fecha, se creó el Departamento de Publicidad y Propaganda.

---

<sup>10</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 16 de diciembre de 1932.

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 27 de octubre de 1932.

El decreto de 25 de junio de 1937 reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando el Departamento Autónomo de Ferrocarriles Nacionales de México.

Por decreto de 24 de diciembre de 1937 se reformó la Ley de Secretarías en lo referente a las atribuciones de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de la Economía Nacional.

Por decreto de 31 de diciembre de 1937 se crea el Departamento de Asistencia Infantil y se divide el Departamento de Salubridad Pública creando la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública; asimismo, se cambia el nombre de la Secretaría de Guerra por el de Secretaría de la Defensa Nacional.

En abril de 1938 se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en lo referente a las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en materia ferrocarrilera, y se abrogó el artículo 15-D que creó el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México.<sup>11</sup>

#### LEY DE 30 DE DICIEMBRE DE 1939.

La Ley de 30 de diciembre de 1939, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de esa misma fecha, estableció las siguientes secretarías y departamentos de Estado:

---

<sup>11</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 21 de abril de 1938. Por ley publicada en el *Diario Oficial* del día 30 de abril de 1938 se creó la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales.

En diciembre de 1940 se aprobó el Decreto que creó la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México con carácter de corporación pública descentralizada, en substitución de la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México (*Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 27 de diciembre de 1940).

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4. Secretaría de la Defensa Nacional.
5. Secretaría de la Economía Nacional.
6. Secretaría de Agricultura y Fomento.
7. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
8. Secretaría de Educación Pública.
9. Secretaría de Asistencia Pública.
10. Departamento del Trabajo.
11. Departamento Agrario.
12. Departamento de Salubridad Pública.
13. Departamento de Asuntos Indígenas.
14. Departamento de la Marina Nacional.
15. Departamento del Distrito Federal.

Como se ve, en esta Ley ya no aparece el Departamento de Educación Física ni el Forestal y de Caza y Pesca, pues según dictamen de la Primera Comisión de Gobernación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, "expresa el Ejecutivo Federal en la iniciativa de referencia que las modificaciones introducidas en la Ley de Secretarías de Estado en los últimos años creando distintos Departamentos Administrativos, debe considerarse como una medida transitoria inspirada en el propósito del Estado de dar impulso a ciertas actividades en las que es creciente la acción pública, pero sin perder de vista que nuestro sistema constitucional considera como elementos fundamentales de la organización administrativa, a las Secretarías de Estado.



“Dentro de tal criterio considera la iniciativa que tres de los Departamentos que actualmente hay en función han cumplido ya los fines para que fueron creados: el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, el de Educación Física y el de Prensa y Publicidad; por lo que es ya conveniente que las tareas que les estaban encomendadas vuelvan a las Secretarías de Estado correspondientes a fin de evitar la dispersión de actividades administrativas afines, interferencia en la gestión pública, así como duplicidad de directores y retraso en el despacho de los negocios; por lo que propone sean reintegradas a la Secretaría de Agricultura, Educación Pública y Gobernación, las funciones y facultades que a aquéllos competían.”<sup>12</sup>

Dos decretos de fecha 31 de diciembre de 1940, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de esa misma fecha, reformaron la ley anterior, elevando a categoría de secretarías el Departamento de Marina y el de Trabajo.

Por decreto de 29 de diciembre de 1941 se reformó la Ley de Secretarías de 30 de diciembre de 1939, agregando a las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública lo referente a centros de educación preescolar, que era atribución de la Secretaría de Asistencia Pública.

Por decreto de 15 de octubre de 1943, publicado en el *Diario Oficial* del día 18 del mismo mes, se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública en una nueva secretaría: de Salubridad y Asistencia.

---

<sup>12</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 19 de diciembre de 1939.

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 17 de noviembre de 1939.

## LEY DE 7 DE DICIEMBRE DE 1946.

La ley de 7 de diciembre de 1946,<sup>13</sup> publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fechas 13 y 21 de diciembre de ese mismo año, estableció las siguientes secretarías y departamentos de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; Departamento Agrario e Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y Departamento del Distrito Federal.

Como se ve, en esta ley se cambió el nombre de la Secretaría de Agricultura y Fomento por el de Agricultura y Ganadería; se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos en lugar de la Comisión Nacional de Irrigación; se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; y se suprimió el Departamento de Asuntos Indígenas.

## LEY DE 24 DE DICIEMBRE DE 1958.

Por último, la Ley de Secretarías vigente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 24 de diciembre de 1958, estableció las siguientes secretarías y departamentos de Estado:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.

---

<sup>13</sup> El reglamento de esta ley fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 1947.

3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría del Patrimonio Nacional.
7. Secretaría de Industria y Comercio.
8. Secretaría de Agricultura y Ganadería.
9. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
10. Secretaría de Obras Públicas.
11. Secretaría de Recursos Hidráulicos.
12. Secretaría de Educación Pública.
13. Secretaría de Salubridad y Asistencia.
14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
15. Secretaría de la Presidencia.
16. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.<sup>14</sup>
17. Departamento de Turismo.<sup>15</sup>
18. Departamento del Distrito Federal.

En esta ley se establecieron algunos cambios respecto del conjunto de secretarías que integraban la organización administrativa del gobierno federal. Los más importantes fueron los siguientes: Se crearon las secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, así como el Departamento de Turismo; la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se dividió para constituir las

---

<sup>14</sup> y <sup>15</sup> Tanto al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización como al Departamento de Turismo se les dio el carácter de secretarías por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de diciembre de 1974.

Secretarías de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas; se restituyó en sus términos correctos el nombre de Secretaría de Industria y Comercio a la que en la ley anterior se llamó Secretaría de la Economía Nacional. En consecuencia, de la enumeración de las dependencias del ejecutivo federal desaparecieron la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

La vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue reformada por la Ley Federal de Turismo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 1o. de marzo de 1961, la cual estableció las atribuciones del en ese entonces Departamento de Turismo, derogando las fracciones respectivas del artículo 18 de la citada Ley de Secretarías.

Posteriormente, la Ley Federal de Fomento al Turismo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 1974, abrogó la Ley Federal de Turismo de 1961 y no estableció la derogación del artículo 18 de la Ley de Secretarías, que sigue en vigor.

En 1963 se reformó nuevamente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y se adicionó el artículo 11 que se refiere a la competencia de la Secretaría de Obras Públicas. Esta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1963.

En el *Diario Oficial* del 12 de enero de 1972 se publicó la reforma a los artículos 26 y 28 de la citada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que se refieren a delegación de facultades y forma de suplir a los funcionarios, respectivamente.

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 23 de diciembre de 1974 se reformaron los artículos 2o., fracciones IX, XI, XIII y XXV; 7o., fracciones XVI y XVII; 13o., fracción III; y 14o., fracciones II y XIX, de la mencionada Ley

de Secretarías para concordarlos con el decreto que reformó el artículo 43 y demás relativos de la Constitución Federal, y por el cual se dio el carácter de Estados a los Territorios de Baja California Sur y de Quintana Roo.

Por último, por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1974 se reformaron los artículos 1o., 17o., y 18o., de la multicitada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dando el carácter de secretarías a los departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y de Turismo.

Como se observa, los sistemas ministeriales a través del tiempo acusan una ley de crecimiento en función de la complejidad y vastedad de la actividad del Estado.

## IV

### ACCION ECONOMICA Y SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### GENERALIDADES.

Actualmente el alcance de la actividad gubernamental en relación con la vida económica y social del pueblo se ha ampliado considerablemente. Muchas formas de actividad que anteriormente se dejaban al libre campo de la empresa individual, a la libre economía característica de la política liberal del siglo XIX, han pasado a ser materias de interés de la comunidad activa. Ha intervenido el Estado para guiar, estimular, regular, prohibir, comprar y vender.

Acontecimientos de carácter político, económico y social que tuvieron lugar al iniciarse el presente siglo, demostraron la invalidez, la ineficacia de los principios sustentados por el liberalismo del siglo XIX. Así, por ejemplo, la guerra mundial de 1914-1918 ocasionó cambios importantes en la estructura política y económica de un gran número de países como consecuencia de la intensa movilización de recursos, lo que originó una franca intervención

estatal, y una vez concluido el conflicto bélico, puso en evidencia la indispensable aplicación de medidas gubernamentales con el fin de lograr la recuperación y estabilización de la economía.<sup>1</sup> Por tanto, "en cualquier sitio y época, la eficacia de la Administración Pública resulta determinante para la solución de los problemas económicos".<sup>2</sup>

Así vemos que al mismo tiempo que las funciones del gobierno se van haciendo cada día más complejas y difíciles, van multiplicándose considerablemente en número. La administración pública está tomando en sus manos nuevas empresas, ya que "tiene además —entre sus muchos cometidos y según cuanto le consientan los medios a disposición— la responsabilidad de promover y solicitar los cambios del ambiente social".<sup>3</sup>

Así, mediante la administración "el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer".<sup>4</sup> La administración, "además de ejecutar la ley, debe ocuparse de la política, de la economía, de los valores de la vida nacional. . ."<sup>5</sup>

Mediante la actividad social el Estado procura el progreso y perfeccionamiento de la sociedad por iniciativas propias o fomentando, integrando y coordinando las iniciativas privadas que propendan al mismo fin.

---

<sup>1</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, I, págs. 46 y 52.

TORRES G., Ricardo, *Op. cit.*, pág. 23.

WALDO, Dwight, *Administración Pública*, México, F. Trillas, 1967, págs. 87 y 450.

<sup>2</sup> MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*. Teoría general, planificación, presupuestos, 4a. edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, pág. 47.

<sup>3</sup> MOSHER, Frederick C. y CIMMINO, Salvatore, *Op. cit.*, pág. 130.

<sup>4</sup> WOODROW, Wilson, *The Study of Administration*, citado en DIMOK MARSHALL, Edward, *Op. cit.*, pág. 3.

<sup>5</sup> DIMOK MARSHALL, Edward, *Op. cit.*, pág. 4.

Por lo que hace al aspecto sanitario, es cierto que la conservación, el cuidado de la salud, es de competencia esencialmente privada, pero no puede desconocerse el legítimo interés de todos los estados para intervenir en esa materia, pues, tanto por el carácter expansivo de muchos de los males individuales, como por la conocida posibilidad de reducir su alcance cuando se adoptan medidas adecuadas, la gestión sanitaria es de relevante importancia.

Además, debe tenerse en cuenta que no todos los integrantes de una sociedad están en condiciones de comprender la importancia que reviste la atención higiénica propia y las posibles derivaciones generales de su abandono. Ningún Estado puede dar la espalda a tales problemas, por eso poco a poco han ido tomando todos a su cargo ciertas atenciones sanitarias.

Por otra parte, la ingerencia pública en los espectáculos, juegos y sorteos, da lugar a la intervención administrativa que tiende a realizarse por razones de moralidad, de higiene, de seguridad, de orden público, así como en garantía de los derechos del personal que emplean.

Los espectáculos constituyen una forma de diversión y esparcimiento cuya atención inmediata es privada; pero no es posible ignorar la influencia que pueden llegar a ejercer en las ideas y costumbres de una sociedad.

En relación con la educación, otra forma en que la administración pública contribuye a la educación del pueblo es la del sostenimiento de museos, galerías de arte y exposiciones. De idéntica naturaleza es la actividad pública para la conservación de los monumentos y lugares históricos que se emplea además como un incentivo para el fomento del turismo. Otro medio empleado para la difusión de la cultura, lo constituyen las bibliotecas.

A fines del siglo pasado empezó a intensificarse la gestión pública en favor de las clases necesitadas que antes eran atendidas



—si lo eran— por la caridad privada. Poco a poco fue ampliándose el rol del Estado con medidas dictadas en favor de determinadas categorías de personas.

Respondiendo a esa extensión de la protección jurídica a nuevas categorías de personas, han ido creándose nuevas secciones jurídicas como el Derecho del Trabajo, el Derecho Agrario, en las que se estudia de modo preciso el conjunto de disposiciones de análogo carácter con que el Estado establece determinadas prestaciones que sus beneficiarios pueden reclamar a título de derechos.

Ahora bien, aunque el Estado no tomó desde el principio esas funciones directamente a su cargo, no pudo ser extraño al desenvolvimiento de las instituciones particulares de beneficencia, adoptando respecto de ellas, cuando menos, una función de vigilancia tendiente a garantizar el empleo de los medios obtenidos en el fin señalado, gestión que más tarde se asignó de modo directo en algunos casos, estableciéndose con ello la distinción entre la beneficencia pública y la beneficencia privada: la primera como producto de una gestión inmediata por parte del Estado para atender sus fines con sus propios recursos, y la segunda, que corre a cargo de los particulares por razón de su institución, y que cuenta con recursos privados en los que al Estado sólo toca una función indirecta, esto es, de fiscalización en cuanto al empleo de sus medios, así como sobre la efectiva realización de sus fines específicos.

En resumen puede decirse que en la nueva noción de la asistencia pública existe “para el Estado un deber y para el beneficiario un derecho”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Derecho Administrativo*. La actividad administrativa y sus manifestaciones, 2a. edición, Universidad de La Habana, 1945, pág. 488 y ss.

FERNÁNDEZ DE VELASCO CALVO, Recaredo, *Op. cit.*, I, pág. 17, *in fine* y 18. *Op. cit.*, II, pág. 49 y ss.

## NUEVAS ESTRUCTURAS.

La creciente intervención del Estado mexicano en la economía es resultado de los propósitos adoptados por el movimiento revolucionario de 1910, tendientes a superar las condiciones características del porfirismo.

En efecto, la situación económica, política y social imperante durante el porfirismo exigía que el Estado mexicano tuviera una participación más activa con el propósito de lograr una economía nacional, especialmente mediante la posesión, regulación, promoción y control de los bienes y recursos de propiedad originaria de la Nación, que hasta entonces sólo había usufructuado un limitado sector de la población, en gran parte extranjeros.

Como es sabido, la Constitución de 1857 se fundó en el individualismo, para lo cual consideraba los derechos del hombre como base de las instituciones sociales y como límite de la acción del Estado. En cambio, la Constitución de 1917 dio gran importancia a los derechos sociales, o sea aquellos que protegen a las personas no simplemente como individuos sino como miembros de una clase o grupo social, y que imponen obligaciones activas al Estado para intervenir en favor de tales clases o grupos. Puede afirmarse, por lo tanto, que en este aspecto la Constitución mexicana se adelantó a la transformación que después de la guerra mundial de 1914-1918, ocurrió en el Derecho Constitucional de otros países.

A partir de 1910 son dos los mecanismos que han permitido la transformación de la estructura económica del país. En primer lugar destaca el reparto agrario que satisface, en parte, la inconformidad del sector campesino y significa una derrama de ingreso que sentó las bases para que la población rural constituyera un mercado interno, fuera de las deformaciones que aún subsisten y que en algunas regiones son extremadamente severas. El segundo

factor condicionante del desarrollo fue el gasto público que se encauzó a la creación de una infraestructura económica que permitió el nacimiento y multiplicación de la industria, al mismo tiempo que fortalecía el mercado interno como resultado de la derrama de salarios y de gasto interno que de por sí traen aparejadas las obras públicas.

Es indiscutible que el Estado ha tenido una gran influencia en el crecimiento de la economía nacional, especialmente en su papel de estimulante, corrector, de complemento y suplemento de la actividad de los sectores privados.

Para la realización de todas las medidas de política económica es necesario que el Estado cuente con un aparato administrativo *ad hoc*, que responda a los requerimientos de un país que como el nuestro se encuentre en proceso de desarrollo. El poder ejecutivo ha adoptado dos formas para dirigir y coordinar este aparato estatal: la centralización y la descentralización. La centralización la analizamos en los capítulos anteriores; pasemos ahora a la descentralización.

En México la acción descentralizada del Estado se realiza a través de entidades que se denominan organismos descentralizados. Es a través de este tipo de órganos como el Estado interviene en actividades económicas básicas a fin de orientar y consolidar su política económica. Tales campos están comprendidos desde las actividades básicas de infraestructura hasta las actividades empresariales de carácter comercial, incluyendo además las instituciones de desarrollo cultural y social.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> VELASCO IBARRA, Enrique, *Op. cit.*, pág. 39.

FRAGA, Gabino, *Op. cit.*, pág. 75.

URZÚA MACÍAS, Efraín, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Guadalajara, Imprenta Universitaria, 1955, pág. 108.

## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

### *Concepto de descentralización.*

La descentralización administrativa es una forma de organización consistente en una distribución de competencia en personas jurídicas del Estado. "En esta forma de organización la administración del Estado no es directa, porque el poder central no administra por sus órganos propios, sino por medio de otras personas denominadas autárquicas. Esta administración indirecta del Estado se caracteriza esencialmente por la atribución al órgano descentralizado de la personalidad jurídica".<sup>8</sup>

Los órganos descentralizados actúan con determinada autonomía orgánica y técnica, manteniendo con el poder central las relaciones de control referidas a la política general, económica y administrativa del Estado.

A los órganos descentralizados se les desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central. Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades estrictas de control y vigilancia, necesarias para mantener la orientación política y económica del sector público.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Op. cit.*, II, pág. 296.

FLEINER, Fritz, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Barcelona-Madrid-Buenos Aires, Labor, 1933, pág. 260.

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, I, págs. 48, 504, 518, 599 y ss.

FORSTHOFF, Ernest, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, pág. 599.

BIELSA, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*, 3a. edición, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1966, pág. 656.

SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Op. cit.*, págs. 204, 225, 239.

Los organismos descentralizados se caracterizan por tener autonomía orgánica, personalidad jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio.

De acuerdo con el artículo 2o. de la vigente Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,<sup>10</sup> son organismos descentralizados: las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del ejecutivo federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y
- II. Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

#### EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.

Las empresas de participación estatal constituyen el otro instrumento por medio del cual interviene el Estado en la actividad económica de México.

---

BULLRICH, Rodolfo, *Op. cit.*, pág. 169 y ss.

OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 1a. edición, México, 1964, pág. 67.

*Idem*, 2a. edición, 1967, pág. 227 y ss.

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1970.

A este respecto, escribe Gabino Fraga,<sup>11</sup> la legislación mexicana ha aceptado desde hace muchos años el sistema de la asociación del Estado con particulares en forma de sociedad mercantil sujeta en principio a las normas del derecho privado, y en la cual el Estado tiene el carácter de accionista con ciertas facultades en la administración de la empresa. En la actualidad se han multiplicado esas sociedades como nuevas formas de explotación de servicios públicos, como medios de gestión de actividades que se consideran básicas para el desarrollo de la economía nacional. Tales empresas llamadas en la legislación mexicana "empresas de participación estatal", son las que en legislaciones extranjeras y en la doctrina se denominan empresas de economía mixta.

En efecto, bajo la influencia de doctrinas extranjeras se han desarrollado en nuestro país ciertos tipos de empresas que combinan la acción del Estado con los intereses privados.

En general podemos decir que las empresas de participación estatal son aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir en su administración.<sup>12</sup>

De acuerdo con el artículo 3o. de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados, ya citada, se consideran empresas de participación estatal aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- I. Que el gobierno federal aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa;

---

<sup>11</sup> *Op. cit.*, pág. 76.

<sup>12</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, I, págs. 731 y 732.

*Idem*, II, pág. 1044.

OLIVERA TORO, Jorge, *Derecho Administrativo*, I, México, 1961, pág. 99.

- II. Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; y
- III. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente o de designar al Presidente o Director, o al Gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

Sería prolijo enumerar todos y cada uno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal contenidos en la última lista publicada por la Secretaría del Patrimonio Nacional,<sup>13</sup> por lo que sólo mencionaremos algunos como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Comisión del Papaloapan, Comisión del Río Balsas, Consejo de Recursos Naturales no Renovables, Ferrocarriles Nacionales de México, Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Petróleos Mexicanos, Sistema de Transporte Colectivo; Aeronaves de México, S. A., Altos Hornos de México, S. A., Astilleros de Veracruz, S. A., Ayotla Textil, S. A., Bodegas rurales CONASUPO, S. A. de C. V., Compañía Industrial de Atenquique, S. A., Compañía Operadora de Teatros, S. A., Diesel Nacional, S. A., Guanos y Fertilizantes de México, S. A., Teléfonos de México, S. A.

---

<sup>13</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 14 de noviembre de 1974.

De los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, algunos tienen una fundamental acción económica y otros se orientan a labores de carácter social, cultural.

La intervención del Estado en el campo asistencial se lleva a cabo también por medio de este tipo de organismos que teniendo independencia administrativa están en condiciones de realizar sus actividades con la eficacia y oportunidad debidas. Destacan por el alcance de su labor social tanto el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el de Protección a la Infancia.



## NECESIDAD DE UNA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Notoriamente es incompleta una ley como la vigente de secretarías y departamentos de Estado para normar el funcionamiento de la administración pública, pues al lado de las secretarías y de los departamentos ha habido una proliferación de organismos que integran aquélla. Es que al lado del régimen de centralización se ha desarrollado el de descentralización administrativa por la necesidad y conveniencia de entregar el manejo de intereses que requieren conocimientos técnicos especiales a elementos que tengan la preparación adecuada para atenderlos.

Por tanto, se hace necesaria la expedición de una ley que contenga la organización general de la administración pública federal; es decir, que se refiera al sector público en su totalidad, pues existen organismos como los propios departamentos de Estado, Procuraduría General de la República y otras instituciones, que aunque son comprendidos parcialmente en la Ley de Secretarías exigen un sistema jurídico orgánico que considere los problemas de competencia y de organización, clasificación, responsabilidades y sanciones y establezca principios, bases, operaciones y métodos que constituyan el *sustratum* de una efectiva planeación que permita que el esfuerzo armonioso del sector público y del sector privado propicie el desarrollo económico de México.

## CONCLUSIONES

### I

Los factores políticos como los sociales en general pueden acelerar u obstaculizar el desarrollo económico, pero dentro de los diversos factores que inciden sobre el proceso de éste la Administración Pública juega un papel de primordial importancia, ya que su mayor o menor eficacia se traduce en que determina, en buena parte, el éxito o fracaso de todo plan de desarrollo en sus etapas de formulación, aprobación, ejecución y control.

### II

Puede decirse que cada uno de los regímenes revolucionarios que se sucedieron a partir de 1917 trató de ajustar la organización administrativa a sus respectivos programas de gobierno, inspirados por los principios económico-sociales de la Constitución.

### III

El gobierno realiza y ejecuta a través de la administración pública (incluido el sector descentralizado) las diferentes políticas. Por consiguiente, la administración es el instrumento primordial de que el gobierno se sirve para aplicar su política económica y social. La administración pública y la economía son términos inseparables en el concepto que se tiene del Estado moderno.

La economía planificada y dirigida por la administración pública a través de programas de desarrollo y explotación de los recursos económicos, es hoy una tarea diaria de las prácticas administrativas. Llevando como mira el interés público, el Estado orienta la economía en un sentido u otro, política que en cada caso particular puede favorecer ya la agricultura, ya la industria, ya el comercio, etc., atendiendo a las circunstancias o necesidades más relevantes del momento.

### IV

La progresiva intervención del Estado en la actividad económica ha fomentado la creación no sólo de un mayor número de secretarías de Estado, sino también de múltiples organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Puede afirmarse que el nacimiento de este tipo de organismos obedece tanto a motivos de orientación y ampliación de la esfera económica, como a respuesta del Estado a determinadas circunstancias que en un momento dado se presentan y que requieren de su intervención, ya que su ausencia originaría la paralización de determinadas actividades que ocasionaría daños a la economía del país.

## V

La organización descentralizada no significa una independencia absoluta y sin restricciones del poder central. La competencia que el Estado (*latu sensu*) atribuye a sus órganos descentralizados es siempre relativa y su ejercicio debe ajustarse al ordenamiento jurídico.

## VI

La centralización y la descentralización no se configuran legalmente en puridad, ya que existen formas administrativas que se acercan o se confunden a una y a otra por ser indefinidas o mal configuradas.

## VII

Es indiscutible que la desconcentración administrativa se introduce como una innovación fundamental en la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal al establecer en su artículo 3o. que los delegados dependen directamente del jefe del departamento y en su artículo 12o., que esos delegados estarán dotados de atribuciones desconcentradas.

## VIII

Existe falta de precisión en los textos legales de creación para tipificar a los órganos dentro del régimen desconcentrado o del descentralizado.

## IX

Los servicios sociales a cargo de la administración pública no corresponden ahora, en la organización administrativa de México, a determinadas secretarías o departamentos de Estado exclusivamente, sino que se hallan atendidos a veces por varios de unas y otros en la esfera de su competencia. Por lo que hace a la acción social, el seguro social es sistema adoptado universalmente como medio para disminuir las consecuencias económicas derivadas de los siniestros y evitar, en parte, la pobreza y el desamparo general de la población.

## X

El futuro del desarrollo económico del país requiere de cambios importantes a fin de orientar la economía nacional hacia una nueva estrategia que permita el mayor volumen de empleo con la necesaria tasa de inversión unido a la creación de otros mecanismos de decisión, como son el de ampliar las exportaciones —sobre todo de bienes manufacturados—, cuidar del uso racional de las divisas, mejorar los patrones de distribución del ingreso y mantener la eficiencia productiva.

La coordinación adecuada de las instituciones del sector público es de trascendencia, ya que en cuestiones concretas como la agricultura, la educación, el desarrollo industrial, el desarrollo regional, etc., concurren en algunas ocasiones más de cinco organismos distintos, no todos bajo la dependencia de una sola secretaría de Estado. No es extraño, en consecuencia, que cada institución sienta que puede actuar con extrema libertad y su coordinación con otras dependencias del ejecutivo o con la secretaría de Estado de la cual depende es, en muchos casos, meramente formal. En realidad la coordinación intentada ha sido más un control del gasto que un acuerdo de programas.

## XI

Es necesario, porque la vida política y económica del país así lo exige, que el Congreso de la Unión no se circunscriba a elaborar simples leyes de secretarías y departamentos de Estado, sino que formule una verdadera y auténtica Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana que no solamente encuadre a todos los elementos e instituciones que la configuran, sino que además establezca principios, bases, operaciones y métodos que constituyan el *sustratum* de una efectiva planeación, que permita que el esfuerzo conjunto y armonioso del sector público y del sector privado propicie el desarrollo económico de México.

## BIBLIOGRAFIA:

- ALVAREZ-GENDÍN, Sabino, *Tratado general de Derecho Administrativo*, I y II, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, 1958 y 1963.
- BIELSA, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1966.
- BULLRICH, Rodolfo, *Principios generales de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Guillermo Kraft Ltda., 1942.
- COLMEIRO, Manuel, *Derecho Administrativo español*, I, Madrid, 1865.
- DIMOCK MARSHALL, Edward- GLADYS Ogden Dimock, *Administración Pública*, México, UTEHA, 1967.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO CALVO, Recaredo, *Resumen de Derecho Administrativo y de ciencia de la administración*, I y II, Barcelona, Librería Bosch, 1930 y 1931.
- FLEINER, Fritz, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Barcelona-Madrid-Buenos Aires, Labor, 1933.
- FORSTHOFF, Ernest, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.
- FRAGA, Gabino, *Síntesis del Derecho Administrativo*, Panorama del Derecho Mexicano I, México, Instituto de Derecho Comparado, 1965.
- GARCÍA VALENCIA, Antonio, *Las relaciones humanas en la administración pública mexicana*, México, Porrúa, 1964.

- LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Derecho Administrativo*, La actividad administrativa y sus manifestaciones, Universidad de La Habana, 1945.
- LEPAWSKY, Albert, *Administración*, El Arte y la Ciencia de la Organización y Administración, México, Cía. Editorial Continental, 1961.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal*, Administración Pública y Desarrollo, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1970.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *La administración pública en México*, México, Imprenta Universitaria, 1942.
- *La administración pública*, México, 50 Años de Revolución, III, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.
- MORENO, Daniel, *Síntesis de Derecho Constitucional*, Panorama del Derecho Mexicano, I, México, Instituto de Derecho Comparado, 1965.
- MOSHER, Frederick C., SALVATORE, Cimmino, *Ciencia de la Administración*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961.
- MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la administración pública*, Teoría General, Planificación, Presupuesto, México, Fondo de Cultura Económica, 1966.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 1a., 2a. y 3a. edición, 1963, 1964 y 1967.
- *Derecho Administrativo*, I, México, 1961, introducción.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, I, Montevideo, 1963.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, I y II, México, Librería de Manuel Porrúa, 1968.
- SIMON, Herbert A., SMITHBURG, Donal W. y THOMPSON, Víctor A., *Administración pública*, México, Letras, 1968.
- TORRES GAITÁN, Ricardo, *La administración pública como instrumento para el desarrollo económico y social*. Memoria del Seminario sobre planeación socio-económica, Derecho Administrativo y Administración Pública, UNAM., Facultad de Derecho, 1965.
- URZÚA MACÍAS, Efraín, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Guadalajara, Imprenta Universitaria, 1955.



VELASCO IBARRA, Enrique, *La administración pública en México*, Administración Pública y Desarrollo, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1970.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho Administrativo*, II, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950.

WALDO, Dwight, *Administración pública*, México, Trillas, 1967.

## LEGISLACION CONSULTADA:

- CÓDIGO SANITARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de 1973.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, edición de la Cámara de Diputados.
- Diario de los Debates*, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, 1917 a 1974.
- Diario Oficial de la Federación*, 1917 a 1974.
- LEY DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, de diciembre de 1974.
- LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, de 24 de diciembre de 1958.
- LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, de 29 de diciembre de 1970.
- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN para el ejercicio fiscal de 1975.
- REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS SECRETARÍAS de Educación Pública, de la Presidencia, de Recursos Hidráulicos, de Salubridad y Asistencia, de Obras Públicas y de Turismo.