

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES DE
CARACTER ECONOMICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARCELO TREJO ROA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Al : Sr. Prof. Lic. Alfonso Nava Negrete, cuya ayuda y orientación hizo posible la realización de este Trabajo; y a quien expreso mi perenne admiración intelectual.

A mi Madre :

Sra. Matilde Roa Vda. de Trejo.

A la Memoria de mi Padre :

Sr. Sebastián Trejo Santos.

A mis Hermanos :

Nicolás y Carolina.

**A : Ildegardo, Antonio, Abacúc, Claudia-
Ariadna, Ma. Francisca, Judith y Oli-
via.**

PROLOGO

He intitulado a este trabajo "Las Comisiones Intersecretariales de Carácter Económico", las cuales se encuentran encuadradas dentro de la Administración Pública Mexicana, y cuyo fundamento de existencia jurídica lo encontramos de una forma general en el artículo 21 de la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

La constitución de las Comisiones Intersecretariales, se debe a la imposibilidad de que una sola Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u otros Organismos Públicos, resuelvan por sí solos dentro de su estricta esfera legal de competencia los problemas económicos, jurídicos, sociales, etc., problemas que en un momento dado se plantean a la Administración Pública.

No obstante, que en la actualidad encontramos un número considerable de Comisiones Intersecretariales, y en la práctica administrativa mexicana continuamente se acude a su creación por el importante papel que desempeñan en la vida administrativa del país, la mayoría de los tratadistas mexicanos de Derecho Administrativo, les conceden pocas líneas en sus respectivas obras y en algunos casos ni siquiera ésto, restándole importancia a los presentes Organismos Administrativos.

Dada la variedad de Comisiones Intersecretariales, tendientes a solucionar problemas de diversa índole, me avoqué a estudiar a través del presente trabajo las de Carácter Económico con las cuales la administración pública, trata de mejorar las condiciones económicas y en forma concomitante, las sociales, culturales, etc., de sectores de población, incorporándolos al desarrollo general del país.

INDICE

PROLOGO

CAPITULO I.- FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

- 1.- Formas de Organización Administrativa
- 2.- Centralización Administrativa
- 3.- La Jerarquía Administrativa
- 4.- La Desconcentración Administrativa
- 5.- La Descentralización Administrativa
- 6.- La Empresa de Participación Estatal
- 7.- El Fideicomiso Público

CAPITULO II.- LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES

- 1.- Antecedentes
- 2.- Fundamento Doctrinal
- 3.- Fundamento Constitucional y Legal
- 4.- Naturaleza Jurídica
- 5.- Estructura Administrativa del Gobierno Federal Integrada por Sectores, respecto a Comisiones, Comités y Consejos de diversas - Naturaleza Jurídica
- 6.- Ejemplos de Comisiones Intersecretariales

CAPITULO III.- LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES DE CARACTER ECONOMICO

- 1.- La Comisión Nacional de la Industria Azucarera
- 2.- La Comisión Nacional de las Zonas Áridas
- 3.- La Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres

- 4.- La Comisión Nacional de Fruticultura
- 5.- La Comisión Nacional del Cacao
- 6.- El Comité Nacional de Fertilizantes
- 7.- La Comisión Intersecretarial del Limón

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

- 1.- Formas de Organización Administrativa**
- 2.- Centralización Administrativa**
- 3.- La Jerarquía Administrativa**
- 4.- La Desconcentración Administrativa**
- 5.- La Descentralización Administrativa**
- 6.- La Empresa de Participación Estatal**
- 7.- El Fideicomiso Público**

CAPITULO I

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1.- Formas de Organización Administrativa. 2.- La Centralización Administrativa. 3.- La Jerarquía Administrativa. 4.- La Descancentración Administrativa. 5.- La Descentralización Administrativa. 6.- La Empresa de Participación Estatal. 7.- El Fideicomiso Público.

1.- FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La organización administrativa, tanto en la doctrina como en la legislación administrativa se presenta bajo diferentes modalidades, pero los tipos a los que éstas pueden reducirse son fundamentalmente el régimen de centralización, el régimen de descentralización, y el régimen de descentralización jerárquica o burocrática, la cual conocemos en nuestra legislación como desconcentración administrativa, (art. 17 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) los cuales tienen un origen común que se sitúa en el plano de la organización del Estado. Estos distintos tipos de organización administrativa tienen cada uno rasgos diferenciales que los delimitan, pero a pesar de ello conservan cierta vinculación que al decir del prof. Argentino Manuel Ma. Díez, permite el paso frecuentemente insensible de un régimen a otro, (1).

El estado debe realizar una actividad continua, previniendo, ordenando, manteniendo en suma el orden jurídico y social, y ésta es la actividad que ejerce la administración, ya que a diferencia de la actividad legislativa y de la judicial que son más o menos intermitentes, la activi-

(1) Manuel Ma. Díez "Derecho Administrativo", tomo II Bibliográfica -- Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1965, pág. 63.

dad administrativa es continua y ejecutoria.

De tal manera el Estado es un conjunto de seres humanos que -- componen una persona orgánica y moral en un territorio dado o bien siguiendo a Blunt Schli, el estado es la persona políticamente organizada por la -- nación en un país determinado, (2).

Rafael Bielsa escribe que sea cual fuere la definición que se de del estado, éste siempre comprenderá tres elementos substanciales: a) aso-- ciación organizada jurídicamente, b) asociación cuyo objeto y razón de ser, esté en la realización de los fines colectivos, jurídicos y sociales, c) aso-- ciación que se somete a un poder público regulador de la vida política, -- (3), consideramos que a estos tres elementos le falta el de territorio, así concluiremos d) asociación que se encuentran en un territorio determinado.

El Poder Ejecutivo, integrante del supremo poder de la Federa-- ción (art. 49 constitucional), tiene atribuciones de carácter político y a -- tribuciones de carácter administrativo, las cuales derivan de las facultades que se le otorgan a este poder en la constitución política de los estados -- unidos mexicanos de 1917, éste estudio lo enfocaremos al aspecto admini-- trativo del poder ejecutivo en lo que respecta a formas de organización ad -- ministrativa.

2.- CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

El diccionario de la lengua española nos dice: Centralización es reunir varias cosas en un centro común o hacerlas depender de un poder -- central, a su vez la enciclopedia universal ilustrada (4) es más escueta -- al decir que la centralización es llevar al centro lo que está fuera de él,

-
- (2) Blunt Schli, "Théorie Générale de L'etat", pag 17, citado por Ra-- fael Bielsa, "Derecho Administrativo" tomo I, pag. 170.
 - (3) Rafael Bielsa, "Derecho Administrativo", pag. 206, tomo I, Edito-- rial "La Ley", Sexta Edición, Buenos Aires 1964.
 - (4) Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, pag. - 290, decimanovena Edición, Madrid 1970; "Enciclopedia Universal - Ilustrada", pag. 1099, tomo XII, Espasa Calpe S.A. Madrid, 1930.

es fácil de entender que de estos conceptos no podemos obtener aún, una idea más amplia de lo que es centralización administrativa, por lo cual ex p a n d r e m p r e n d r e m s l o s c o n c e p t o s d e a l g u n o s a u t o r e s l o s d e l d r e c h o a d m i n i s t r a t i v o.

Jorge Olivera Toro considera que la centralización administrativa es la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores ó directivos y la ejecución los subordinados o inferiores, (5).

Para el prof. Serra Rojas, centralización administrativa es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos del poder central bajo los diferentes puntos de nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas, (6).

Admitimos que los profesores mexicanos tienen razón en el concepto de centralización administrativa pero entreveamos que al dar éste, también enuncian el de jerarquía administrativa, que aunque es un elemento esencial a la centralización, ésta será tratada en otro punto de este estudio.

Así creemos que Rafael Bielsa tiene razón al decir que, "Hay -- centralización administrativa, cuando la actuación de los fines del estado -- es directamente realizada por el órgano u órganos centrales". (7)

El órgano central será el presidente de la República (poder ejecutivo, art. 80 constitucional) como órgano superior de la administración del cual dependerán otros órganos administrativos subordinados a él con los

-
- (5) Jorge Olivera Toro, "Manual de Derecho Administrativo" pag. 285, Editorial Porrúa, México 1972.
- (6) Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo", tomo I pag. 493, Sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1972.
- (7) Rafael Bielsa "Ciencia de la Administración" pág. 242, 2a. edición, Raque Depalma Editor, Buenos Aires, 1955.

cuales contará para el despacho de los negocios del orden administrativo, - (art. 90 constitucional) el número de ellos será el que establezca el congreso de la unión por una ley, la cual es "La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" que establece en su artículo 26 lo siguiente, "Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo, de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comunicaciones y Transportes, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Educación Pública, de Salubridad y Asistencia, de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria, de Turismo, Departamento de Pesca, Departamento del Distrito Federal, (aludimos al Departamento del Distrito Federal ya que la ley en cuestión como las diferentes obras de autores Mexicanos de Derecho Administrativo lo tratan, - pero sin aceptar que sea un órgano administrativo de carácter Federal, si no solamente local) la competencia de los secretarías de estado y del Departamento de pesca la ley la fija en su art. 27 y siguientes.

Dada la diversidad de órganos que forman la organización centralizada, desde el superior hasta el inferior se tiene que mantener la unidad administrativa y esto se logra gracias a la relación jurídica que guardan entre sí, dicha relación jurídica se llama relación de jerarquía. Ya que apunta Gascón y Marín "La centralización es un ordenamiento jerarquizado (8).

3.- LA JERARQUIA ADMINISTRATIVA

Es la más antigua de las técnicas seguidas en toda organización y por ello también en la organización administrativa, para reducir a unidad la multiplicidad de órganos en que se descompone, es la de establecer una ordenación de todos ellos a través de una serie de relaciones de subordinación e inversamente de supremacía, se hallan sometidos a quien se encuentre en la cúspide de la organización administrativa, a ésta ordenación se le denomina jerárquica y como consecuencia de ella los órganos superiores

(8) José Gascón y Marín, "Tratado de Derecho Administrativo" pag. 490, tomo I, Undécima Edición - C. Bermejo, Impresor, Madrid, 1950.

disponen de facultades para dirigir, inspeccionar y ordenar la conducta de los inferiores, o bien como dice García Oviedo que la jerarquización es - el establecimiento de un orden gradual o escalonado de atribuciones, de facultades y deberes según los diferentes grados de autoridad y consiguiente - responsabilidad, esta cadena constituye el proceso de difusión de la autoridad mediante el cual, ésta se hace efectiva a través de toda la estructura orgánica, (9).

La jerarquía vincula a los órganos de la administración, y se basa en la división de trabajo en sentido funcional, ya que un sólo órgano - no puede realizar toda la actividad administrativa, pero estos órganos jerarquizados serán de la misma competencia material.

Para que la jerarquía administrativa exista, se precisa que se - den determinadas circunstancias, que según para García Trevijano Fos, son dos:

- a) Idéntica competencia material de determinados organismos subordinados por razón de grados.
- b) Voluntad superior que prevalezca sobre la inferior en relación con el mismo objeto, (10).

La jerarquía administrativa es la relación jurídica que mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de órganos - que lo forman y está garantizada la unidad de la administración por la concentración de ciertos poderes jurídicos, o bien como apunta el autor antes citado que las consecuencias que derivan de la relación jerárquica constituyen la parte esencial del estudio de este principio de organización; normalmente son las siguientes:

1.- Posibilidad de que el superior jerárquico dirija e impulse la

- (9) Carlos García Oviedo - Enrique Martínez Useros, "Derecho Administrativo", pag. 370, tomo I, Novena Edición, E.I.S.A. Madrid, --- 1968.
- (10) José Antonio García Trevijano Fos; "Tratado de Derecho Administrativo", Volumen II, pag. 427 y sig., Editorial de revista de Derecho - Privado; Madrid, 1968.

acción del inferior.

2.- Posibilidad de dictar normas de carácter interno, instrucciones, circulares, etc.

3.- Posibilidad de llevar a cabo el superior los nombramientos de los titulares de los órganos inferiores.

4.- Posibilidad de suplir según los casos a los órganos inferiores.

5.- Posibilidad de delegación y de avocación de facultades de competencia.

6.- Facultad de control por parte del superior;

7.- Facultad de resolver las competencias y conflictos que se produzcan entre los órganos inferiores, (11).

1.- Posibilidad de que el superior jerárquico dirija e impulse la acción del inferior, que para la mayoría de autores de Derecho Administrativo es el "Poder de Decisión" y que consiste en que no todos los órganos de la administración pública tienen la facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho ni de imponer sus determinaciones, la división de trabajo se impone ante la imposibilidad de una o varias personas para llevar a cabo las operaciones que exigen los actos administrativos; "decidir es dictar una resolución creadora de efectos jurídicos" (12), solo unos cuantos órganos deciden, pues los demás órganos preparan y ejecutan la resolución administrativa.

Este poder de decisión se deriva de las facultades que la constitución general le concede al Presidente de la República y de las leyes que expide el Congreso de la Unión, atribuyendo competencia y facultades a los diferentes órganos administrativos.

La doctrina administrativa ha fijado dentro del poder de decisión

(11) Idem.

(12) Andrés Serra Rojas, op. cit., pag. 497.

a la competencia técnica (13) que por su naturaleza parece ser individual y en consecuencia repartida entre los agentes de preparación y de ejecución, la concentración de la competencia técnica se ha realizado en cierta medida por medio de la organización de oficinas que elaboran procedimientos técnicos que imponen a los agentes de ejecución por medio de instituciones y que la ley orgánica de la administración pública federal expresa en su artículo 8o.

2.- Posibilidad de dictar normas de carácter interno; instrucciones, circulares, etc. El poder de mando, es la facultad que tienen las autoridades superiores de dictar órdenes, instrucciones y circulares a los órganos inferiores señalándoles los lineamientos a seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas, esas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas propias de la función administrativa derivadas del cumplimiento de la ley o de su interpretación jurídica.

Los órdenes y las instrucciones pueden tener el carácter de individuales o generales, las instrucciones y las circulares pueden ser de orden interno que solo obliguen a los empleados administrativos, o contener verdaderas disposiciones reglamentarias de la ley, expedidas por autoridad competente que produzcan efectos jurídicos a los particulares; ¿pero cuándo estas instrucciones y circulares de carácter general van a producir efectos jurídicos a los particulares?, "Solamente cuando aparezcan publicadas en el diario oficial de la federación" (14).

Se considera que el poder de decisión y el poder de mando son principales y los demás son secundarios (15) y que en consecuencia de los primeros los poderes de nombramiento, de vigilancia, disciplinario, de revisión y el de facultad para resolver conflictos de competencia, (Olivera Toro, op. cit. pág. 289 que sigue esta corriente y nos dice que el poder de mando sin el deber de obediencia y sin la facultad disciplinaria haría ilusoria la subordinación que establece la jerarquía), sin embargo nosotros consideramos que los poderes principales y los secundarios forman un to

- (13) Benjamín Villegas Basavilbaso; "Derecho Administrativo" tomo II, -- pag. 289, Topográfica Editora Argentina, Buenos Aires 1950, así en otros, Manuel Ma. Díez, op. cit., pág. 68.
- (14) Algarón Nava Negrete; "Primer curso de Derecho Administrativo", - apuntes escolares, Facultad de Derecho, U.N.A.M. 1972.
- (15) Olivera Toro, op. cit., pág. 289, Serra Rojas op. cit., pág. 497.

do que hacen posible el establecimiento de la jerarquía administrativa y como se dijo antes constituyen la parte esencial de este principio de organización.

3.- Posibilidad de llevar a cabo el superior los nombramientos de los titulares de los órganos inferiores, o poder de nombramiento, el régimen de nombramiento para Jéze ofrece tres ventajas y a la vez tres inconvenientes y son:

Ventajas:

- 1o.- Por la unidad de la designación se obtiene la cohesión y armonía en el personal, afecta a los servicios públicos,
- 2o.- Permite obtener personal apto y disciplinado.
- 3o.- Fija sobre una cabeza la responsabilidad de la designación.

Inconvenientes:

- 1o.- La dependencia exclusiva del funcionario respecto al jefe del servicio público,
- 2o.- El favoritismo,
- 3o.- La ausencia de contacto con la opinión pública; éstos tres inconvenientes no se dan en la elección, (16)

Creemos que aunque el autor Francés no deja de tener razón en los inconvenientes expuestos, pero nuestro sistema constitucional es muy claro al decir expresamente en el art 89 const. fracción II, que es el Presidente de la República el que nombrará y removerá libremente a los funcionarios de la administración y demás empleados administrativos cuyo nombramiento o remoción no están determinados de otro modo en la constitución o en las leyes, así que en principio solo el titular del poder ejecutivo hará los nombramientos y solo excepcionalmente y por virtud de una ley ésta facultad puede estar delegada a otras autoridades.

(16) Gastón Jéze, "Principios Generales de Derecho Administrativo", -- Editorial Depalma, pág. 414, Buenos Aires 1949, Traducción directa de la 3a. Edición Francesa, "Les principes généraux du droit administratif", Edit. Marcel Giard, París 1930, Julio N. San Millán Almagro; Traductor.

Nos adherimos a García Oviedo al expresar que el nombramiento es la designación del funcionario y empleado público por autoridad competente e indiscutiblemente constituye el mejor sistema para ingresar al servicio del estado, (17).

4.- Posibilidad de suplir según los casos a los órganos inferiores, si la autoridad superior suple a la inferior habría inseguridad jurídica, por lo tanto lo único que puede hacer la autoridad superior es revisar los actos del inferior ya sea de oficio o a petición de parte según lo disponga la ley, y aprobará u obligará a ésta a plegarse a la ley si es que la ha transgredido.

La intervención de la autoridad superior reviste dos formas fundamentales, la revocación y la suspensión, la autoridad superior en el primer caso mediante un nuevo acto deja sin efecto o introduce alteraciones en la decisión del inferior; por la segunda deja sin efecto quebrando el acto momentáneamente hasta que otra autoridad resuelva en firme, la facultad de la superior de revocar o suspender los actos de la autoridad inferior puede ser por falta de oportunidad o de legalidad.

En el primer caso son consideraciones de oportunidad o de conveniencia las que mueven a la autoridad superior a intervenir en los actos de los inferiores, ya que escribe Amorth "la actividad de valoración de los medios, el examen de su oportunidad y eficacia es el mérito administrativo" (18).

En el segundo caso, la decisión se propone plegar a la ley transgredida la voluntad de la administración, y en los casos en que la ley declara que el acto realizado por un funcionario o por un empleado a quien se atribuye competencia es definitivo, en este caso implícitamente se está desconociendo al superior jerárquico la facultad de revisar por motivo de oportunidad el acto de que se trata, pero cuando falta la declaración expresa de la ley; el principio general es el de que la autoridad superior debe intervenir para calificar la oportunidad del acto emanado de los órganos que le están subordinados.

(17) Carlos García Oviedo, op. cit., pág. 413.

(18) Amorth, "Il merito dell'atto amministrativo", Milano 1939, citado por García Oviedo, op. cit., pág. 370.

La facultad de modificación de los actos por motivo de legalidad, escribe Gabino Fraga, siempre se deberá hacer, ya que el estado de derecho implica la sumisión a la ley de todos los funcionarios y empleados públicos, la organización centralizada debe proveer a que el principio de legalidad sea respetado en todos los casos, (19).

5.- Posibilidad de delegación y de avocación de facultades de competencia.- La delegación de facultades la encontramos expresamente en el art. 16 de la ley orgánica de la administración pública federal y -- pueden ser cualquiera de las que les están atribuidas a los titulares de los órganos administrativos, excepto aquellas que por ley o por el reglamento interior deban ser ejercidos precisamente por dichos titulares.

Organizatoriamente considerada la delegación, nos dice Vicente Martínez Useros, implica conferimiento por una autoridad superior de un poder determinado y lleva consigo una doble responsabilidad. Aquel en que el poder se delega resulta responsable ante el superior de la ejecución de la tarea, pero el superior sigue siendo responsable del resultado de ésta, -- la delegación es conferimiento de autoridad sin transferencia de la misma, ya que mientras aquella quede en todo o en parte en poder del conferente, forma la base necesaria para una coordinación de responsabilidades que es esencial a la jerarquía, (20).

La avocación de facultades de competencia, es el poder de vigilancia, facultad que posee la autoridad superior de fiscalizar la actuación de los inferiores, descansa en el principio de la jerarquía que es consecuencia de la subordinación a que están sometidos los funcionarios públicos, así la autoridad superior puede conocer la actuación de los órganos inferiores y a su vez las autoridades inferiores darán cuenta de su actuación; rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, etc, para que el superior jerárquico acredite su trabajo, y si éste es irregular tomará las determinaciones que procedan para corregir anomalías, llegando hasta el caso de que si hay actos indebidos y procedimientos nocivos a la administración

(19) Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", Decimosexta Edición. Editorial Porrúa, México 1975, pág. 168.

(20) Vicente Martínez Useros, "La Organización y sus principios Institucionales" Murcia 1960, citado por García Oviedo, op. cit. pág. - 371.

pública, el superior jerárquico puede hacer las consignaciones que procedan ante la autoridad judicial, o a la autoridad que para tal efecto prevea la constitución o la ley, art. 108 const., Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación.

6.- Facultad de control por parte del superior jerárquico. Consideramos que este punto, y el de la facultad de vigilancia son idénticos y al tratar uno se correlaciona el otro.

La facultad disciplinaria que para algunos autores es una facultad diferente a la de vigilancia, nosotros creemos que están íntimamente ligadas, y que la facultad disciplinaria es consecuencia de la de vigilancia, ya que los subordinados al actuar cometen irregularidades, éstas pueden dar cabida a faltas de orden administrativo, civil y penal responsabilidades que pueden tener como penas en el orden administrativo las de: a) El apercibimiento, b) El extrañamiento, la amonestación y la censura, c) la multa, - d) La privación al derecho de ascenso, e) El descenso, f) La privación temporal del empleo, g) La privación del empleo, (21).

7.- Facultades de resolver las competencias y conflictos que se produzcan entre los órganos inferiores.- Entre los órganos ligados por la relación de jerarquía pueden surgir conflictos de competencia, por que uno de ellos se atribuya facultad que otro reclama, o bien porque ninguno se considere competente, para actuar en un caso especial; la ley orgánica de la administración pública federal, en su art. 24, resuelve estas situaciones los términos siguientes: "En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, para conocer un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación a qué departamento corresponde el despacho del mismo.

4.- LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

La Desconcentración Administrativa ha nacido históricamente a la vida pública como una cuestión íntimamente ligada con aquella de la refor-

ma administrativa, el fundamento de la desconcentración radica en una necesidad originada en el hecho de que la administración centralizada no es capaz por sí misma, ni puede adecuadamente resolver todas las funciones - por lo cual debe recurrir a los centros administrativos desconcentrados, a los cuales demanda el logro de determinados fines y con ello el ejercicio de determinadas actividades y estos subcentros que son órganos de la misma persona jurídica centralizada a los que se atribuye competencia en forma exclusiva, la distribuyen entre los órganos de esa misma persona jurídica. - La Desconcentración administrativa se configura nos dice Sayagués Laso, - cuando a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado control del órgano superior, (22). O bien como apunta Berthélemy que la palabra Desconcentración Administrativa se emplea para caracterizar las medidas por las cuales acrecen los poderes y las atribuciones del poder central, (23).

La Desconcentración como régimen de organización administrativa es variable tanto en sistema como en denominación en los diferentes países que la han adoptado como forma de organización administrativa, así entre otras denominaciones, es la de Descentralización burocrática ya que una parte de la doctrina administrativa considera que la desconcentración es la preparación de la vía para la verdadera descentralización, concepto muy relativo (24) ya que el origen y la naturaleza de ambas son distintos.

No hay un criterio uniforme en la doctrina respecto a lo que es desconcentración administrativa, así se dice que solamente es delegación de atribuciones (25); Desconcentración de decisiones de procedimientos, o desconcentración de materia, pero la verdadera desconcentración administrativa

-
- (22) Enrique Sayagués Laso "Tratado de Derecho Administrativo" Volumen I, pág. 240, Montevideo 1963.
- (23) Berthélemy, "Traité Elementaire de Droit Administratif" pág. 110; - citado por Benjamín Villegas Basavilbaso, op. cit., pág. 295, y por Ilivera Toro, op. cit., pág. 295.
- (24) Rafael Bielsa "Ciencia de la Administración", pág. 227
- (25) Desconcentración Administrativa es una mera delegación de atribuciones de los órganos centrales en los locales o en sus delegados, - José Gascón y Marín, op. cit., pág. 485, así mismo Gabino Fraga, op. cit., pág. 165.

tiva debe ser como lo señala el prof. Nava Negrete, "Un procedimiento - el cual implique que se le proporcionen todos los elementos necesarios, tanto jurídicos como materiales al órgano desconcentrado para que cumpla en todos los aspectos con la función desconcentrada que se le ha encomendado" (26).

En este orden de ideas se manifiesta el prof. Español Entrena -- Cuesta del que tomamos los siguientes conceptos:

Desde el punto de vista dinámico (actuación) la desconcentración puede definirse como el fenómeno en virtud del cual se transfieren -- competencias de los órganos superiores a los inferiores o disminuye la subordinación de éstos a aquéllos.

Desde el punto de vista estático, (organización) el término de concentración alude a la idea de la existencia de una serie de órganos distintos de los superiores en cada una de las personas jurídicas públicas.

Los requisitos para que exista la desconcentración administrativa son los siguientes: Objetivos y Subjetivos.

Objetivamente deberá darse para que exista desconcentración, -- una transferencia de competencia o una disminución de la subordinación a la que se encuentra sometido un órgano inferior respecto de los que se hallan por encima de él en la jerarquía administrativa.

De esta afirmación derivan dos consecuencias de distintos significados: Consecuencia Positiva.- Siempre que hay un traslado de la titularidad de la competencia de un órgano superior a otro inferior entendemos -- que se efectúa una desconcentración.

Consecuencia Negativa.- No habrá desconcentración administrativa si lo que se transmite no es la titularidad de la competencia, si no -- tan solo su ejercicio, por ejemplo mediante delegación.

(26) Alfonso Nava Negrete, "Elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa", conferencia en el Seminario Franco Mexicano sobre desconcentración administrativa, del 15 al 31 de julio de 1974, Colección Seminarios Núm. 1; Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, pág. 333, México, 1976.

Subjetivamente hay Desconcentración cuando disminuye la subordinación de los órganos inferiores respecto de los superiores, ejemplo: Porque la competencia que se atribuye como relativamente exclusiva se convierte en exclusiva en forma absoluta. Subjetivamente la desconcentración a diferencia de la descentralización tiene lugar necesariamente entre órganos de un mismo ente administrativo, (27).

Tipos de Desconcentración Administrativa.- La Desconcentración Administrativa se puede clasificar en dos tipos:

a).- Desconcentración Central o Interna; b).- Desconcentración Periférica o Externa.

a).- La Desconcentración Central o Interna se caracteriza por la atribución de la competencia en forma exclusiva a un órgano central, - medio o inferior de la jerarquía administrativa y que el destinatario de la desconcentración sea un órgano centralizado y éste órgano desconcentrado extienda su competencia a todo el territorio nacional.

b).- La Desconcentración Periférica o Externa es aquella en la cual las competencias desconcentradas lo son en favor de un órgano periférico de la administración, que en cuanto tal tiene su potestad determinada por un criterio territorial, (28).

La Desconcentración Periférica o Externa es el único tipo de Desconcentración admitido por un gran sector de la doctrina administrativa, de entre los cuales Vallina Velarde escribe que este tipo de desconcentración es indudable que será el que mayores y más fundamentales problemas plantea y el que con más frecuencia resulte aconsejable implantar, (29) de ahí sin embargo no puede deducirse que sea la única modalidad de la desconcentración y que no exista desconcentración central o interna.

- (27) Rafael Entrona Cuesta, "Curso de Derecho Administrativo", 3a. Edición, pág. 133 y sigs. Editorial Tecnos, Madrid 1968.
- (28) Buttgenbach, citado por Serra Rojas, op. cit., pág. 503, así también por Manuel Ma. Díez, op. cit., pág. 73.
- (29) Vallina Velarde J.M. "La Desconcentración Administrativa" Revista de Administración Pública, Núm. 35 pág. 91, cita de Manuel Má. Díez, op. cit., pág. 73.

En la legislación administrativa mexicana la desconcentración administrativa aparece en distintas disposiciones legales dentro de las cuales nos podemos referir a las siguientes:

La ley orgánica de la Administración Pública Federal en su art. 17 expresa: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, los secretarías de estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Esta ley trata ya la desconcentración periférica lo que no hacía la derogada ley de Secretarías y Departamentos de Estado que en su art. 26 decía, los titulares 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 por dichos titulares.

Dentro de los pasos que se han dado para realizar la reforma administrativa, que son necesarios para cumplir en forma más dinámica y eficiente las tareas del sector público federal, es el acuerdo presidencial del 13 de marzo de 1973 (Diario Oficial del 5 de abril de 1973,) dispuso que los órganos de la administración pública deberán realizar "los actos que legalmente procedan para determinar e implantar las medidas que permitan a sus titulares llevar a cabo una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones, así como la ejecución y tramitación de los asuntos administrativos en sus corrientes ámbitos de competencia".

Dentro de los primeros pasos que se dieron en la legislación mexicana sobre desconcentración es el que se dice en la ley orgánica del departamento del distrito federal del 27 de diciembre de 1970 (Diario Oficial del 29 de diciembre de 1970) en su art. 12, "Se divide dicho departamento en dieciséis delegaciones con una circunscripción territorial determinada y que estarán a cargo de un Delegado dotado de atribuciones desconcentradas que deben ejercitarse en los términos de la ley, de los reglamentos respectivos y de los acuerdos del jefe del departamento.

En el decreto presidencial del 23 de junio de 1973, se creó den

tro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Administración Federal Regional, y tanto mediante la celebración de -- convenios con las entidades federativas como con la creación de dependencias regionales, se ha tratado de acercar a la estructura administrativa al -- lugar mismo en que se generan, con lo que se beneficia al ciudadano a -- quien se evita el trato de los mismos asuntos en la capital de la Repúbli-- ca. Con tal objeto se ha dividido al territorio nacional en nueve partes te-- niendo en cuenta el número de contribuyentes la importancia de la recau-- dación, así como las vías de comunicación, y hasta la fecha se han esta-- blecido las administraciones fiscales regionales: De occidente en Guadala-- ja, del centro en Celaya, peninsular en Campeche, del noreste en Monte-- rrey y del noroeste en Ciudad Obregón, cada una de ellas con facultades en materia de impuestos interiores, auditoría fiscal, estudios hacendarios, -- de la tesorería de la federación y en su caso de aduanas, impuesto sobre -- la renta e ingresos mercantiles, de la misma manera se han venido creando otros organismos desconcentrados, entre ellos las delegaciones de la secreta-- ría de relaciones exteriores, en Guadalajara y Monterrey para la expedi-- ción de pasaportes.

Serra Rojas observa que la desconcentración administrativa requie-- re de una cuidadosa reglamentación en las leyes orgánicas de la administra-- ción pública (30) y en todo caso no debe olvidarse que desconcentrar en un solo procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las le-- yes administrativas, pero los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de controlar, revisar y demás poderes.

En nuestro sistema administrativo la desconcentración ha revesti-- do estas formas:

Instituciones, Juntas; Institutos; Comités, Patronatos; Uniones; Co-- misiones y Direcciones.

Dada la complejidad de funciones que la centralización realiza-- el Estado ha creado nuevas personas con personalidad jurídica propia y au-- tonomía técnica para afrontar los problemas que día a día se presentan y -- para actualizar los órganos de la administración haciéndolos más flexibles,

(30) Serra Rojas, op. cit., pág. 503.

pero sin desligarlos de la unidad que debe existir en la organización administrativa y para beneficiar a los administrados evitándoles variados gastos.

5.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La Descentralización Administrativa es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona de derecho público para administrar sus negocios y realizar fines específicos del estado sin desligarse de la orientación del estado ni de la unidad financiera del mismo.

La descentralización es un proceso de organización administrativa que tiene por finalidad disminuir los efectos de llevar a un solo organismo administrativo todas las funciones ejecutivas del estado, precisamente dice Waline consiste en disminuir los poderes de decisión de los órganos centrales en determinadas materias y trasladarlas a otros órganos administrativos, (31) ejerciendo la tutela jurídica sobre éstos, cuestión ésta en que gira toda la doctrina administrativa de la descentralización.

La descentralización administrativa tiene diferentes grados así como diversas denominaciones, pero para efectos de este estudio tomaremos las denominaciones de descentralización territorial o regional y por servicio o funcional.

Entrena Cuesta señala que la principal diferencia que media entre ambas formas de descentralización consiste en que la territorial tiene como presupuesto la existencia de unos intereses peculiares de los entes locales, mientras que en el caso de la descentralización funcional no concurren tales intereses, se trata tan solo de una simple técnica para perseguir la agilidad administrativa en el desarrollo de determinadas funciones y descargar su realización, a la administración directa, (32).

Los caracteres esenciales comunes a la descentralización son:

a) La descentralización supone el otorgamiento de una personali

(31) Marcel Waline, "Manuel Elementaire de Droit Administratif" pág. - 208 cita de B.V. Basavillbaso, op. cit., pág. 294.

(32) Rafael Entrena Cuesta, op. cit., pág. 131.

dad jurídica especial;

- b) Autonomía técnica;
- c) Autonomía orgánica;

Hay autonomía técnica cuando se asignan solamente reglas de gestión administrativa y financiera diversas de las aplicadas al organismo central. Hay autonomía orgánica cuando se asignan prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a éste su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos, (33).

- d) Patrimonio propio.

Descentralización por servicio o Funcional.-

La Descentralización Administrativa por Servicio ha nacido a impulsos de problemas sociales económicos y técnicos que plantea la sociedad actual y que ha conllevado a que todos los países modernos constituyen la creación de diversos organismos estatales que pueden considerarse autónomos ya por que ha sido preciso dotarlos de personalidad jurídica distinta a la del Estado ya por que sin ella requieren de cierta autonomía funcional y financiera.

La personalidad jurídica es esencial a la descentralización por servicio, así se manifiesta Royo - Villanova al decir que no puede hablarse de descentralización de servicios sin suponer la personalidad jurídica de los mismos, (34)

Estos organismos estatales han recibido en la doctrina y en la legislación administrativa diversas denominaciones, así en la ley orgánica de la administración pública federal (Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976) en el capítulo de la administración pública paraestatal se denominan organismos descentralizados art. 45, cuya creación expresa el prof. Na va Negrete obedece a la imposibilidad material y a la falta de preparación técnica de la administración centralizada para satisfacer plena y efi-

(33) André Buttgenbach, op. cit., pág. 86, cita de Olivera Toro, op. cit., pág. 298.

(34) Antonio Royo - Villanova, "Elementos de Derecho Administrativo", Vigésimocuarta Edición, Imprenta Castellana, Valladolid, 1955.

cazmente las necesidades públicas y cumplir satisfactoriamente con los servicios públicos que le están encomendados (35) la presencia de los cuerpos descentralizados no significa pérdida ni de la unidad ni de la uniformidad de la administración pública, sino que puede existir coadministración de los servicios públicos.

El estado al crear los organismos descentralizados encomendándoles tales servicios consigue mejores resultados gracias a la preparación que para tal efecto tienen los empleados y los funcionarios del organismo descentralizado.

La doctrina administrativa ha tratado de fijarle elementos comunes a la descentralización administrativa por servicio y así señala que son:

- 1.- La existencia de un servicio público de orden técnico;
- 2.- Un estatuto legal para los funcionarios del servicio;
- 3.- Participación de los funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
- 4.- Control del gobierno federal ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado; ello nos demuestra señala Castellano Coutiño, la importancia tan grande de la facultad de revisión ya que de esta manera no es posible que se quebran te el marco jurídico preestablecido confiándosele a la entidad descentralizada de actuar material y jurídicamente como lo estime conducente. (36)
- 5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Estos elementos identifican a un organismo descentralizado, pero no todos concurren en determinado organismo, (37)

La ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, Diario Oficial del 31 de diciembre de 1970 dice en su art. 1o.:

-
- (35) Alfonso Nava Negrete, "Derecho Procesal Administrativo", pág. 119 Editorial Porrúa, México, 1959.
- (36) Horacio Castellanos Coutiño, "La Organización Administrativa Mexicana", Conferencia en el Colegio de Abogados, A.C., México, 1970.
- (37) Gabino Fraga, op. cit., pág. 213.

Art. 1o.- Quedan sujetos al control y vigilancia del ejecutivo federal en los términos de este capítulo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal con excepción de:

Frac. II.- Las instituciones docentes y culturales;

Hacemos hincapié en el particular ya que la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976) en su título III, de la administración pública paraestatal, que regula también a los organismos descentralizados no señala el ordenamiento de la fracc. II de la ley antes citada y así un verdadero organismo descentralizado como es la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, etc., las cuales tienen perfecta cabida en la ley para el control por parte del ejecutivo federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, fracc. II, en la mencionada ley orgánica de la administración pública federal estos organismos ¿están sujetos al control del Gobierno Federal? consideramos que es un error de técnica legislativa en la que incurrió el legislador al no exceptuarlos en la presente ley, y estos verdaderos organismos descentralizados no estarán sujetos al control del ejecutivo federal tal como lo señala en su Frac. II "La ley para el control por parte del ejecutivo federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal" de 1970.

El organismo descentralizado debe estar provisto de bienes materiales para ejecutar su misión, pues como apunta Berthélemy debe de tener su presupuesto; todo servicio gasta, para gastar hacen falta recursos, para tener recursos hay que poder ser propietario, acreedor, deudor, tener capacidad jurídica, hay que ser lo que se llama en Derecho una persona moral (38).

Respecto a la intervención estatal, ésta se manifiesta de diferentes maneras, unas veces por la designación de algunas de sus autoridades, otras por su designación previa propuesta del organismo correspondiente, por elección. En lo referente a su actuación suelen las leyes condicionarlos con las limitaciones oportunas.

Los organismos descentralizados pueden crearse a través de:

(38) Berthélemy, op. cit., pág. 519; cita de Royo-Villanova, op. cit., pág. 319.

- a) Por ley que para tal efecto expida el Congreso de la Unión;
- b) Por decreto promulgado por el ejecutivo, (art. 2o. de "Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal Diario Oficial de 31 de diciembre de 1970).

Se ha criticado la creación de los organismos descentralizados -- por servicio, los creados por decreto promulgado por el Ejecutivo y siendo estos cada día más numerosos, se dice que debería hacerse una reforma constitucional, la cual indica Serra Rojas se expusiera de la siguiente forma: -- "Los organismos descentralizados Federales serán creados por Ley que expida el Congreso de la Unión o por Decretos que expida el Ejecutivo Federal; la ley de organismos descentralizados y empresas de participación estatal preservará cuales son las materias que corresponden a los Decretos".(39)

Bases Constitucional y Legales de los Organismos Descentralizados por servicio:

Se ha sostenido que originariamente estos organismos descentralizados no tuvieron ningún apoyo en la constitución de 1917, en la mente del Constituyente aún no vislumbraba los adelantos técnicos y científicos del presente siglo y los entes administrativos creados en esta Constitución no iban a satisfacer las necesidades colectivas que se presentan día con día y por eso solamente creó los departamentos administrativos o de Estado a los cuales se les encargaba una función fundamentalmente técnica, estas instituciones en términos generales no han tenido éxito porque no ha predominado el aspecto técnico del servicio y se convirtieron en organismos principalmente políticos, salvo aquellas que se han convertido en Secretarías de Estado o se robustecieron como Departamentos de Estado.

Así se deduce que la constitucionalidad de los organismos descentralizados por servicio se deriva de las facultades generales que la Constitución señala como en el caso del art. 73 Constitucional, fracciones X y XXX, art. 28 Constitucional; art. 93; art. 123 apartado "A" fracción XXXI y otros sin extender excesivamente los textos constitucionales, dado que como se expuso anteriormente el constituyente no pensaba en crear los

(39) Andrés Serra Rojas; op. cit., pág. 50.

organismos descentralizados por servicio, pero, los cuales ya han entrado definitivamente a nuestro régimen jurídico.

Las bases legales generales de los organismos descentralizados por servicio las encontramos en las disposiciones de los siguientes ordenamientos legales, tales como:

Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal, (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1970).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (Publicada el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976).

Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas; (Publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 1966).

Ley de Inspección de Adquisiciones; (Publicada en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1972).

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados; (publicada en el Diario Oficial el 21 de Febrero de 1940).

Código Civil del Distrito y Territorios Federales, Art. 25 Fracc. II.

Junta de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; (Decreto que crea la Diario Oficial del 31 de mayo de 1959).

Descentralización Territorial o Regional.-

Sea cual fuere el concepto que se dé, de Descentralización Territorial siempre comprenderá una circunscripción del Territorio Nacional y una organización administrativa que tiene por objeto la gestión de los intereses colectivos de los habitantes de esa porción determinada del territorio Nacional.

Así para Villegas Basavilbaso, la Descentralización Territorial -- consiste en que la competencia se distribuye en organismos distintos y dentro de circunscripciones determinadas, (40).

Gabino Fraga, uno de los teóricos más aceptados en este concepto señala que: La Descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización Administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, (41).

La Descentralización Territorial se instituye para la mejor solución de las necesidades locales o regionales, las características de esta forma de organización administrativa son las mismas que para la Descentralización en general; como son la Personalidad jurídica y el Patrimonio Propio -- y según Serra Rojas este tipo de Descentralización debe de contener los siguientes elementos:

- 1.- Un núcleo de población agrupado en familias;
- 2.- Una porción determinada del Territorio Nacional;
- 3.- Determinadas colectividades relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende con exclusión de los servicios Federales y de los de la Entidad Federativa, (42)

La Descentralización Territorial en México, se puede decir que -- solo se halla en el Municipio Libre que con la constitución de 1917 es materia Constitucional, el cual se encuentra expresamente en el art. 115 --- Constitucional y de una manera mixta, o sea como Descentralización Administrativa y como Descentralización Política ya que textualmente dice: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre".

El Municipio tiene personalidad jurídica propia para todos los -- efectos legales, párrafo III, art. 115 Constitucional.

El Municipio se allegará recursos económicos, los cuales se for--

(40) Benjamín Villegas Basavilbaso; op. cit., pág. 300.

(41) Gabino Fraga, op. cit., pág. 205.

(42) Andrés Serra Rojas; op. cit., pág. 572.

morán de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y -- que serán las suficientes para atender las necesidades Municipales, Fracc.- II. art. 115 Const.

La Autoridad del Municipio residirá en el Ayuntamiento, el cual administrará el Municipio, será de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los órganos Municipales, así como las atribuciones del Municipio están contenidas en las Leyes Orgánicas Municipales que para tal efecto expiden las legislaturas de las Entidades Federativas.

Podemos afirmar que en nuestro País sí existe la Descentralización por Región que aunque en la práctica haya resultado lo contrario, posiblemente no por causa del sistema sino de los Administradores.

6.- LA EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario - Oficial del 29 de diciembre de 1976) que marca el proceso de la reforma administrativa de la presente Administración Pública, incluye a las Empresas de Participación Estatal en el Título III, de la Administración Pública Paraestatal en sus Artículos 46, 47 y 48, se ha tenido la inquietud y la obligación de tratar en forma somera a estos entes preponderantemente economicos que cada día son más numerosos, dado la ingerencia manifiesta -- que ha tenido el Estado en las ramas económicas, y al decir de Garrido - Falla que "Por razones de interés público o simplemente de lucro el Estado se implica en la gestión de una actividad susceptible de explotación economica, asumiendo el riesgo propio de tal explotación" (43); De tal manera el estado asocia su capital al capital privado constituyendo a las Empresas de Participación Estatal o de Economía Mixta, siempre en forma de Sociedad Anónima, por razones que para el Prof. Nava Negrete son:

a) Un medio de salvar del desastre financiero a empresas privadas cuyas actividades representan fuertes intereses económicos y cuya des-----

(43) Fernando Garrido Falla, "Las Empresas Públicas" en la obra "La Administración Pública y el Estado Contemporáneo" Instituto de Estudios Políticos, pág. 132, Madrid 1961.

parición ocasionaría graves consecuencias a la economía nacional;

b) Un medio de impulsar o desarrollar determinados sectores económicos deficientes en la iniciativa privada o inexistentes, con la respectiva ventaja económica, (44).

En los primeros meses de la presente Administración Pública; altos funcionarios declararon que el Estado no intervendría para salvar Empresas que tuvieran un caos financiero y que las paraestatales que ya existían se liquidarían llegando el caso; Sin embargo creemos que dados los grandes problemas Nacionales y entre tantos el desempleo que aumenta en forma alarmante, este criterio variará y el Estado intervendrá en este tipo de empresas por razones de interés público.

Por lo que respecta al impulso y desarrollo de actividades económicas deficientes o inexistentes en la iniciativa privada, el Estado debe impulsar la actividad económica, así como consecuencia de ello, abrir nuevas fuentes de trabajo, lo cual aparejará el desarrollo y bienestar de amplios sectores del país; tal parece que la administración actual conciente de estos problemas, ha abierto el cauce para que capitales exteriores inviertan en México con apego a las leyes nacionales y en distintas ramas económicas asociándose los capitales para constituir así Empresas de Economía Mixta.

A propósito no se han expuesto conceptos históricos y doctrinarios sobre la materia ya que ésta es una realidad palpable y también porque la mayoría de los autores, consideran que la intervención del Estado en el campo económico e Industrial va acercando a éste hacia el Socialismo, (Considerado éste como el detentador único de los bienes de producción) lo cual consideramos inexacto ya que el Estado salvaguarda el interés público, y si en aquellas actividades económicas de libre concurrencia, la iniciativa privada no interviene, el Estado tiene la facultad y la obligación de intervenir en estas actividades, para el desarrollo del País.

Se considera también al Estado como sujeto de Derecho Público--

(44) Alfonso Nava Negrete, "Empresa Pública y Sociedad Anónima", artículo publicado en la Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XV, Núm. 57, Enero - Marzo de 1965, pág 184.

y como sujeto de Derecho Privado, debido a que su actuación como Estado Empresario estará sujeta a diversas reglas de Derecho Privado. Y también - tomará y ha llevado a la práctica formas de organización que antes eran - exclusivas del Derecho privado como la Sociedad Anónima.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal distingue tres tipos diversos de Empresas de Participación Estatal:

- 1.- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, art. 46.
- 2.- Las Empresas asimiladas a las Empresas de Participación Estatal, art. 47.;
- 3.- Las Empresas de Participación Estatal minoritaria, art. 48.

Advertimos de nuevo la falta de unidad de la Ley de la Administración Pública Federal con la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1970) ya que ésta última - preceptúa en su art. 1o.

Art. 1o.- Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de este capítulo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal con excepción de:

1.- Las instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas;

A su vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su art. 46 dice:

Art. 46.- Dentro de la Administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito, y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

La Fracc. I del art. 3o. de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal expresa:

1.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa.

Por su parte la ley orgánica de la administración pública federal, en el inciso a) del art. 46 expresa:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros y de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del art. 3o. de esta ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.

El control y vigilancia que se llevaba a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de la Presidencia en la derogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, en la vigente Ley orgánica de la Administración Pública Federal se llevará a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la Secretaría de Programación y Presupuesto y por un comisario designado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente. Ya que las empresas de participación estatal se agruparán por sectores.

San aplicables a las empresas de participación estatal los preceptos legales enunciados a tratar a los organismos descentralizados.

7.- EL FIDEICOMISO PUBLICO

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos dice en su art. 3o.:

Art. 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración Pública paraestatal:

Frac. III.- Fideicomisos.

Los Fideicomisos Públicos los encontramos dentro del campo de acción de las instituciones Nacionales de Crédito y tienen su base legal en el artículo 3o., 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública -

Federal, en los artículos 25 y 26 de la Ley para el control por parte del Ejecutivo Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal del 31 de diciembre de 1970. En el artículo 13 del Reglamento sobre las Instituciones Nacionales y organizaciones nacionales auxiliares de crédito y las demás disposiciones relativas que establezcan otras leyes administrativas que desde luego deben combinarse en su aplicación con la legislación bancaria y la de títulos y operaciones de crédito, que son supletorias respecto de las instituciones nacionales de crédito en general y en particular de los fideicomisos públicos, ya que el art. 1o. de la Ley Bancaria y en el art. 2o. de la Ley General de títulos y operaciones de crédito, excluyen de su aplicación a las instituciones nacionales de crédito.

El Fideicomiso, enseña Cervantes Ahumada es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado, (45).

Debe ser clara la diferenciación señala Castañeda Niebla entre los fideicomisos públicos y los fideicomisos en general, los primeros operan en la empresa pública derivados de la publicitación de esa actividad, las partes son órganos del Estado, su patrimonio deriva del presupuesto de egresos de la Federación, su finalidad es la de satisfacer necesidades de interés general y trascendencia social, su objeto el de fomentar determinado campo de la economía Nacional, en tanto los fideicomisos en general, operan dentro del campo de la empresa privada, en las instituciones privadas de crédito y por tanto se sujetan a un régimen jurídico privado, el fideicomitente, el fiduciario o ambos pueden ser particulares, salvo el caso opcional de los fideicomisos de interés público en que pueden operar como fiduciarios las instituciones nacionales de crédito, su finalidad es normalmente de índole privada y su objeto tiende a la protección de intereses jurídicos económicos de los particulares, debe recalcarse especialmente la distinción de los fideicomisos públicos y los fideicomisos de interés público ya que en los primeros el fideicomitente es el Gobierno Federal mientras que en los segundos lo son particulares o bien el Estado sometido a normas de De-

(45) Raúl Cervantes Ahumada, "Títulos y Operaciones de Crédito", pág. 289 Séptima Edición, Editorial Herrero, S.A. México, 1972.

recho Privado aunque tienden a fines públicos, (46).

Los elementos personales del Fideicomiso Público son: El fideicomitente que es el Estado a través de sus órganos y por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el fiduciario que necesariamente es una Institución Nacional de Crédito autorizada para realizar operaciones fiduciarias y el fideicomisario que puede ser determinado cuando recaea sobre algún organismo o empresas públicas o privadas o bien indeterminado cuando recaea sobre la colectividad entera o sobre un sector social del País.

El patrimonio del Fideicomiso Público se integra con cualquier tipo de bienes o derechos cuya titularidad corresponde al Estado; esto es de una asignación presupuestaria correspondiente a una partida de egresos de la Federación, el rendimiento o porcentaje de un impuesto determinado o en general sobre una contribución o ingresos genéricos del Estado y con las demás aportaciones que realicen los organismos públicos y privados, así como los particulares; además de los derechos cuya titularidad corresponda al Estado, mismas que pueden fideicomitirse en los términos del artículo 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Los fideicomisos públicos se instituyen para impulsar ramos importantes de la administración pública, deben de hacerse del conocimiento público en el Diario Oficial, para alcanzar su pleno funcionamiento y perfeccionamiento, puede ser revocado por el Gobierno Federal en forma unilateral, cuando haya motivos de oportunidad o de conveniencia jurídica, siempre que se haya reservado ese derecho y que por ministerio de Ley no sea irrevocable.

Los recursos fideicomitidos deben ser resolventes y multiplicarse o dedicarse a ampliar el campo de actividad a la que se destinan puesto que no se trata de una simple partida presupuestal que se agota con la satisfacción de una necesidad colectiva periódica, sino que se constituye en garantía y fomento de alguna actividad económica de la Nación debiendo revertir los fondos al Estado al final del Fideicomiso.

Los fideicomisos públicos pueden ser creados mediante diversos --

(46) Arturo J. Castañeda Niebla, "Los Fideicomisos Públicos, Nuevas Estructuras Administrativas", Tesis Profesional Facultad de Derecho, tomo 252, pág. 134, México, 1976.

instrumentos jurídicos tales como: Leyes, Decretos, Acuerdos, Circulares o con el simple contrato de Fideicomiso, que por lo tanto se rigen en su funcionamiento y operación por tales instrumentos jurídicos de creación y sus disposiciones reglamentarias en su caso, por las reglas de operación del Fideicomiso expedidas con posibilidad de reformarse por la Secretaría de Hacienda con la aprobación de comité técnico del Fideicomiso y por el contrato de fideicomiso público cuando lo haya, generalmente expreso y escriturado ante notario público, celebrado por el sector público a través de sus órganos, fundamentalmente el Gobierno Federal con la institución fiduciaria nacional que haya escogido y estando debidamente registrado por la Secretaría de Hacienda.

El autor anteriormente citado nos dice que el Fideicomiso Público aparece así siempre plasmado en un contrato expreso o tácito celebrado por el Gobierno Federal o algún Gobierno local o Municipal por conducto de la Secretaría de Hacienda con alguna de las Instituciones Nacionales de Crédito y en favor de las dependencias públicas o privadas o con los diferentes grupos sociales que se mencionan en el contrato de fideicomiso con el carácter de fideicomisario en caso de ser determinado e incluso puede serlo el propio fideicomitente, sin embargo dicho contrato administrativo no calma la naturaleza jurídica del Fideicomiso Público puesto que en todo caso integra parte de su régimen jurídico como acto inicial o de creación y esto lo reafirma la situación de que muchos de los fideicomisos de Estado son creados mediante Ley, Decreto o cualquier instrumento jurídico de creación como se desprende del artículo 25 de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Así mismo señala que el Fideicomiso Público es la entidad, unidad económica u organismo especial que sin gozar de personalidad jurídica propia (se difiere del particular, por qué se considera que si tiene personalidad jurídica propia desde el momento de ser constituido, dada su calidad de organismo público paraestatal, art. 3o. fracc. III de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ya que sin personalidad jurídica propia no podría llevar a cabo eficazmente la función específica para lo cual fué constituido, dado su carácter de auxiliar de la Administración pública Centralizada) constituye una mera estructura administrativa en virtud de la cual, el Estado representado por sus órganos administrativos en su calidad de fideicomitente y por conducto de la Secretaría de Hacienda, transmite a

una institución nacional de crédito autorizada para realizar operaciones fiduciarias en su carácter de fiduciaria del sector público, la titularidad de ciertos bienes y derechos destinados a la realización de un fin lícito determinado en favor del fideicomisario que pueden serlo uno o más organismos públicos o privados e incluso sectores sociales, sujetándose a las modalidades contenidas en el acto constitutivo y las disposiciones legales aplicables a esta materia. (47)

Los Fideicomisos Públicos dada su funcionalidad como entes auxiliares al Gobierno Federal para desarrollar ramas económicas y sociales del país se considera que estos entes se irán acrecentando en un futuro no lejano contarán con una legislación especial e irán perdiendo paulatinamente su dependencia de la legislación privada que de ella fueran tomadas las bases para su constitución y erigidos de entes privados en entes públicos.

Fundamentos legales y constitucionales del Fideicomiso:

En tanto que las instituciones nacionales de crédito tienen su fundamento constitucional en los arts. 28, 73 fracc. X y XXIX inciso tres, y 123 "A" fracc. XXXI, los fideicomisos constituidos por el Estado tienen también su apoyo en tales preceptos, art. 73 fracc. X.

Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

Ley de Inspección de Adquisiciones.

Ley General de Bienes Nacionales, así como otras que disponen la creación de los fideicomisos públicos.

Legislación supletoria en materia bancaria, tales como: Ley General de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, Ley General de títulos y operaciones de crédito, código de comercio y código civil.

(47) Arturo Castañeda Niebla, op. cit., pág. 134 y sigs.

San de aplicarse a los Fideicomisos Públicos las disposiciones relativas a esta materia que encontramos en la legislación privada; La Ley - General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley General de Sociedades Mercantiles, el Código de Comercio y el Código Civil del Distrito Federal y Territorios, Ley General de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

Reglamento sobre las instituciones nacionales y organizaciones nacionales auxiliares de crédito.

CAPITULO II

LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES

- 1.- Antecedentes.**
- 2.- Fundamento Doctrinal**
- 3.- Fundamento Constitucional y Legal**
- 4.- Naturaleza Juridica**
- 5.- Estructura Administrativa del Gobierno Federal Integrada por Sectores, respecto a Comisiones, Comités y Consejos de Diverse Naturaleza**
- 6.- Ejemplos de Comisiones Intersecretariales**

CAPITULO II

LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES

1.- Antecedentes, 2.- Fundamento Doctrinal, 3.- Fundamento Constitucional y Legal, 4.- Naturaleza Jurídica, 5.- Estructura Administrativa del Gobierno Federal integrada por Sectores respecto a Comisiones, Comités y Consejos de Distinta Naturaleza, 6.- Ejemplos de Comisiones Intersecretariales.

1.- ANTECEDENTES

En el capítulo anterior nos referimos brevemente a las formas de organización administrativa y dijimos que básicamente eran tres, a saber: - Centralización Administrativa, Desconcentración Administrativa y Descentralización Administrativa, hicimos mención a uno de los tres poderes de la Unión, concretamente al Ejecutivo Federal, desde el punto de vista de su función administrativa, pues bien, ahora en este Segundo Capítulo, es nuestro propósito estudiar a las Comisiones Intersecretariales en sus características generales, entre las cuales nos habremos de referir a sus antecedentes, su Fundamento Doctrinal, Constitucional y Legal, así como su Naturaleza Jurídica y su ubicación por Sectores en la Administración Pública Mexicana.

Las Comisiones Administrativas tienen su origen en el Derecho Anglo-Sajón y es el modelo Norteamericano el que ha servido de base principalmente para la creación de estos organismos por la Legislación Administrativa Mexicana, asignándoles regímenes jurídicos distintos a la tradición imperante en el vecino país ya que en éste nacieron a la vida jurídica por la necesidad de dar solución a problemas de índole principalmente económico, motivados por el extraordinario desarrollo industrial de los Estados Unidos de Norteamérica.

La Legislación Administrativa Mexicana desde el siglo pasado empleó el término *Comisión*, y lo hizo para referirse a ciertos organismos centralizados en materia administrativa. En la segunda mitad de este siglo comenzaron a surgir en México esas organizaciones bajo el nombre de comisiones al que se le agregaba la materia que atendían, de este modo surgieron importantes instituciones como la Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Electricidad, etc.

Al respecto de las Comisiones Norteamericanas el Diccionario de Ciencia Política nos dice:

("A Pattern of local Government organization in which both legislative and administrative functions are unified in a small plural - member board. Each member of the board is responsible for a major administrative functions in commissions governed cities while the board administers functions collectively in township and county government") (1). Un funcionario de una Organización de un gobierno local en la cual tanto la función legislativa como la Administrativa están unidas en una pequeña Dirección de varios miembros. Cada miembro de la Dirección es responsable de una función administrativa mayor en Ciudades gobernadas por Comisión mientras que la Oficina Directiva administra colectivamente por región.

Los antecedentes Norteamericanos de las Comisiones administrativas, sobre el particular el Lic. Miguel Angel Gómez Yañez, nos dice lo siguiente: La Constitución Norteamericana no contiene un precepto directo sobre las ramas de administración, esta omisión ha dejado al congreso en libertad de crear establecimientos para desempeñar funciones específicas emprendidas por el Gobierno.

Durante mucho tiempo el congreso norteamericano siguió la norma de colocar a las nuevas agencias que iba creando dentro de algunos de los Departamentos ya establecidos o de crear un nuevo Departamento, no fué sino hasta finales del siglo pasado que el Congreso dejó de observar ese sistema y comenzó a crear Agencias independientes fuera de la jerarquía de Gabinete. Así la Comisión del Servicio Civil fué creada en 1883 y cuatro años más tarde la Comisión de Comercio Interestatal.

(1) Dictionary of Political Science, Ed. by Joseph Dunner, Philosophical library, pág. 106, Cita de A. Serra Rojas, op. cit., pág. 605.

Esto no quiere decir que la palabra Comisión fuera desconocida hasta esa época, pues ella había sido empleada desde varios siglos atrás, -- como el título de aquellos cuerpos gubernamentales: formados de varios -- miembros y creados para el cumplimiento de una especial tarea, la palabra es un legado de Inglaterra que data de la época de los Tudor, en que sirvió para designar a algún cuerpo especial de funcionarios encargados de -- una Comisión Real. La práctica alcanzó su máximo con el Tribunal llama-- do de la Alta Comisión, que contribuyó a la caída de Carlos I, y por tan-- to el sistema fué criticado y denunciado durante largo tiempo como una de las formas de Gobierno que se prestaban a la tiranía.

Esta es la razón por la cual la introducción de éste tipo de -- agencias administrativas no tuvo lugar en el Sistema Federal Norteamerica-- no, sino hasta la fecha en que se señala, no sin que antes tuviese lugar -- la aparición de Comisionados o superintendentes para algunos aspectos de -- las negocios en varios Estados de la Unión Norteamericana.

Así por ejemplo la Comisión de Ferrocarriles establecida en Ma-- sachusetts en 1869, que tuvo influencia en la Comisión de Comercio Inter-- estatal de 1887, a partir de entonces y a pesar de que las reacciones fren-- te al establecimiento de las comisiones, no fueron uniformes, pues en tan-- to que unas aprobaban otras condenaban su existencia, un nuevo período -- de la regulación Gubernamental de los negocios comenzó en los Estados -- Unidos. En la mayoría de los Estados de la Unión se establecieron comi-- siones de Ferrocarriles y de servicios públicos, a muchos de los cuales les fueran dados poderes reglamentarios, no solamente sobre los ferrocarriles, -- si no de una manera general de los servicios públicos, tales como tranvías, suministro de aguas, compañía de luz y fuerza, de teléfonos, etc. Y más tarde aparecieron organismos administrativos encargados de la vigilancia de la emisión y venta de valores y acciones y también se establecieron Comi-- siones Administrativas encargadas de la ejecución de las leyes relativas -- de compensaciones para los trabajadores, inspección de fábricas y aplica-- ción de salarios mínimos.

Los métodos de regulación de las Comisiones se extendieron en-- tonces al Gobierno Federal. Las escasas facultades concedidas originaria-- mente a la Interstate Commerce Commission fueron aplicadas por la Ley Hepburn de 1906, la que se le confirió autoridad para fijar tarifas y ex-- tendió su jurisdicción a los más variados medios de transporte.

La Federación Reserve Board fué establecida en 1914 con ciertos

poderes en materia bancaria y de crédito. En el mismo año fué establecida la Federal Trade Commission para supervisar prácticas de comercio y prevenir métodos desleales de competencia.

La Federal Power Commission fué creada en 1920, la Federal Radio Commission. Las Comisiones creadas por el Congreso algunas veces se hacían independientes y otras asociadas con los Departamentos. Hasta 1929 en que se inició la depresión económica había alrededor de veinte comisiones, juntas (Boards) y Oficinas que eran independientes de los Secretarios del Gabinete. Pero en los años siguientes al derrumbamiento económico de esa fecha, y muy especialmente a partir de 1933 bajo el programa de "New Deal" en un esfuerzo para hacer frente a la continua depresión de los negocios el Congreso empezó a crear multitud de Agencias Federales e igualmente autorizó al Presidente para establecerlas.

Fué tal su número y la costumbre de nombrarlas por sus iniciales que parecía que agotaban las combinaciones posibles del alfabeto. De ahí que se conocieran como las Agencias Alfabéticas.

La forma apresurada con que se crearon las Agencias Administrativas destinadas a resolver los problemas creados por la depresión económica y a atacar las causas de la misma, hicieron que muchas de esas establecimientos administrativos tuvieron una fugaz duración, que varias definitivamente desaparecieron, que otras fueran comprendidas dentro de otras instituciones más durables, un aspecto muy importante e interesante fué el relacionado con la corrección de los abusos en el comercio de valores que originó que la aplicación de las Leyes dictadas sobre esa materia fuera confiada a una nueva Comisión Administrativa "The Securities and Exchange Commission"; Das Agencias Administrativas presentan particular interés en cuanto se relacionan, no solo con un determinado tipo de actividad industrial, sino con problemas generales, sociales y económicas referentes a inúmeras negocios y ocupaciones ellas son "The Federal Trade Commission y "The National Labor Relations Board".

En la misma o mayor proporción en la que se aumentaba el número de Agencias, aumentó el número de los empleados de las mismas, a la vez que como un resultado del rápido crecimiento se produjeron confusiones y coincidencias en las labores asignadas, en un vasto intento de reorganizar la Administración Federal el Presidente Franklin D. Roosevelt obtuvo del Congreso la Aprobación de la ley sobre reorganización del Go

bierno en Abril de 1939, en la cual se autorizó al Presidente con el fin indicado, pero imponiéndosele ciertas restricciones al respecto. Más la preparación para la Guerra y después la guerra misma, impidió la ejecución de ese plan de reorganización, pues el Presidente autorizado por el Congreso o con su propia autoridad como Jefe del Ejecutivo en tiempo de guerra, inició la creación de numerosas agencias con propósitos bélicos o para auxiliar a esos propósitos. Como principales Agencias que surgieron de la situación de emergencia encontramos las siguientes: War Manpower Commission, Office of Production Management, Office of Economic Stabilization, Federal Housing Administration, Office of Civilian Defense. (2)

A su vez Emilio Rabasa Y Juan Rodríguez y Rodríguez nos señalan lo siguiente acerca de las Comisiones Norteamericanas, nos dicen que la marcha de los negocios públicos, la creciente actividad de la maquinaria administrativa, el avance constante del interés público sobre el interés privado, en una palabra el Estatismo, hubo de velar por la resolución expedita de los problemas, al Ejecutivo planteados, más aún, la mecanización burocrática propia de las Secretarías de Estado y Departamentos, escapaban un sin fin de actividades que urgía al Estado controlar, pero que, no obstante, se salían de la urdimbre propia del Poder Ejecutivo. Se trataba de llegar al público, sin empachos burocráticos, había que controlar diligentemente al comercio interestatal, se necesitaba la creación inmediata de grandes empresas.

Todo ello no podía incluirse como una parte más dentro del presupuesto Nacional, y era necesario procurar la creación y funcionamiento de organismos que atendiesen estas necesidades públicas con la movilidad propia de una Empresa Particular, pero bajo la égida del Estado. -- Así se crearon éstos organismos de naturaleza mixta con funciones, usando una expresión aceptada por la Doctrina Norteamericana, Cuasi - legislativas y Cuasi - judiciales, apareciendo a continuación por ésta necesidad gubernamental, las Comisiones Regulatorias y las Corporaciones Guber-

(2) Miguel Angel Gómez Yañez, "La Organización Administrativa y las Comisiones Autónomas, los Antecedentes Norteamericanos", Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo XI Abril - Junio 1949, Núm. 42.

namentales, (3).

Estas Comisiones no son organismos autónomos pero se mueven en la órbita del Ejecutivo, y gozan de ciertas facultades que les permiten -- una gestión independiente.

Son una creación del Poder Legislativo Federal quien por medio de una ley fija sus condiciones generales y particulares de su personalidad patrimonio y régimen. En cuanto al poder Judicial Federal revisa las decisiones de las Comisiones, si así lo solicitan los perjudicados. Por lo que se refiere al Ejecutivo éste designa a los miembros de las Comisiones y el Senado las ratifica, para cesarlas se requiere apoyarse en la Ley y fundamentar el motivo por el cual se van a cesar.

Algunas Agencias principales que funcionan en la actualidad en los Estados Unidos del Norte son las siguientes :

Atomic Energy Commission,
Civil Service Commission,
Civil Rights Commission,
Federal Communication Commission,
Federal Power Commission,
Federal Trade Commission,
Interstate Commerce Commission,
Securities and exchange Commission,
Tariff Commission U. S. (4)

No deben confundirse las agencias que se señalan anteriormente, las cuales tienen un régimen jurídico propio, con las agencias del Ejecutivo, que dependen jerárquicamente de él y que son las siguientes :

National Security Council,

-
- (3) Emilio Rabasa y Juan Rodríguez y Rodríguez, "Estudio Comparativo de las Comisiones y Corporaciones Descentralizadas en los Estados Unidos de Norteamérica y México" Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Año V, Septiembre - Diciembre de 1952, - Número 15, pág. 10, México.
- (4) Esta enumeración se formula hasta el 1o. de Enero de 1959 tomado de Andrés Serra Rojas, Op. cit., pág. 610.

Council of Economic Advisers,
 Central Intelligence Agency,
 Operations Coordinating Board,
 Office of Civil Defense Mobilization.

Las Comisiones Administrativas en la organización administrativa Federal Mexicana, las encontramos como organismos que presentan las más diversas finalidades, diversa graduación en la importancia de las funciones a ellas encomendadas y es indudable que están lejos de alcanzar la extensión que presentan las Comisiones Norteamericanas, tanto en su número como en la importancia y naturaleza de sus funciones, las Comisiones Administrativas las podríamos clasificar en las siguientes :

- a) Comisiones Descentralizadas,
- b) Comisiones Centralizadas,
- c) Comisiones Descantradas,
- d) Comisiones Intersecretariales,
- e) Comisiones Internacionales,
- f) Comisiones Desaparecidas,
- g) Comisiones Transformadas, (5).

2.- FUNDAMENTO DOCTRINAL.-

Luego de hacer referencia a los antecedentes de las Comisiones Administrativas en general diciendo que es el modelo norteamericano al que ha servido de base para la creación de estos organismos en México, entraremos en forma ya directa al estudio de las Comisiones Intersecretariales, las cuales son la materia de éste trabajo, buscando su Fundamento Doctrinal, el cual se considera que se halla en los Principios de Jerarquía y Coordinación Administrativas, ya que la forma como se encuentra establecida la organización del Poder Ejecutivo Federal, coincide doctrinariamente con el Régimen de Centralización Administrativa la cual según apuntábamos, existía cuando los fines del Estado es directamente realizada por el órgano u órganos Centrales.

(5) Clasificación tomada de la Obra de Andrés Serra Rojas, op. cit, - pág. 607.

Apuntamos que la Jerarquía vincula a los órganos de la Administración y que se basa en la división de trabajo en sentido funcional, ya que un órgano no puede realizar toda la actividad administrativa, pero es los órganos jerarquizados, son de la misma competencia material.

O sea que en México para que el Poder Ejecutivo lleve a cabo su cometido, se encuentra auxiliado por una serie de órganos inferiores como lo son los Secretarías de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos, los cuales al cumplir con sus funciones que específicamente les señala la Ley (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) a cada uno de ellos, en virtud del principio de la división de trabajo, no por ello su actuación es independiente, dispersa o diferente a los lineamientos del Presidente de la República, que como órgano superior de la administración les indique, sino por el contrario su acción tiene que ser subordinada, dependiente y en correlación con la acción del Presidente de la República, que en México repetimos representa a uno de los tres Poderes de la Unión, o sea el Poder Ejecutivo, así lo expresa el artículo 80 constitucional, "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Dicho Poder Ejecutivo es un órgano que Gobierno y Administración por medio de los primeros el Presidente de la República asume una tarea Gubernamental para dirigir los negocios públicos, y por medio de la actividad administrativa, ejecuta y hace efectiva la voluntad del legislador, organizando así mismo el funcionamiento de la administración pública.

Al intentar descubrir los principios doctrinales afines a las Comisiones Intersecretariales, esto nos llevará de una manera muy especial a interesarnos en la actividad administrativa del Presidente de la República, de la cual cabe decir que ante la imposibilidad de desarrollarla por sí solo, tiene dicho funcionario que llevarla a cabo auxiliándose por varios órganos los que solo hacen posible la unidad del Poder Ejecutivo, precisamente por esa coordinación y subordinación que guardan con respecto al Presidente de la República. Lo cual da como resultado que la tarea de índole administrativa del poder ejecutivo sea unitaria por ser solo éste, el directamente responsable de llevarla a cabo, ya que como expresa Tena Ramírez que hay que considerar que el Poder Ejecutivo lo forman el Presidente de la República y los Secretarías de Estado, estos últimos solo son colaboradores de Aquel, y aunque en muchas de sus decisiones no son ni pueden ser

en la práctica órdenes directas del Presidente de la República, sin embargo en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios de Estado son en Derecho, actos del Presidente de la República. (6)

Se explica así el porqué de la actividad de cada uno de los auxiliares, como son los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativos, aunque aparentemente independientes una de la otra, en última instancia resulta estar en estrecha correlación y concordancia, toda vez que dichos auxiliares se encuentran verdaderamente vinculados a un mismo centro común, sin que se pueda por estas mismas razones, entregarse a cada uno de ellos atribuciones perfectamente limitadas y tajantes.

Así se establece que en México el jefe de la Administración Pública Federal lo es el Presidente de la República, que en el cumplimiento de su función administrativa cuenta con la colaboración de otros órganos, de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, formando un cuerpo unitario y adaptando por consecuencia el régimen de Centralización Administrativa, logrando la unidad de los órganos dispersos en virtud de la relación jerárquica ya que como apuntamos en el capítulo anterior existe la concentración en los órganos superiores, de diversas posibilidades, poderes o facultades, que permiten obtener esa consistencia en la unidad y en la uniformidad de la acción de los órganos sometidas a éste tipo de régimen.

La acción de los órganos de la administración no puede ni debe ser dispersa, pese al principio de la división de trabajo que inspiró al Legislador a distribuir entre las diferentes Secretarías y Departamentos Administrativos de Estado las diversas tareas a fin de auxiliar en su cometido de índole administrativa al representante del Poder Ejecutivo, condicionadas todas estas actividades hacia una misma finalidad común, afirmándose que entre esas distintas órganos hay una inminente correlación, la cual en cuenta su base en el principio de la jerarquía administrativa, se piensa que esto constituye una de las bases que orientaron al legislador, para entregar al Presidente de la República la facultad de crear Comisiones Intersecretariales para el logro de una mejor administración pública de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública

(6) Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano" Pág. 396, Editorial Porrúa, México 1958.

Federal, el cual nos expresa, "El Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de asuntos en el que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos".

De aquí se deduce el principio de Coordinación Administrativa - que debido a esa correlación resulta claro el interés o ingerencia que en un momento dado puede presentar la atención de un determinado negocio - para varias Secretarías o Departamentos de Estado, pudiendo con ello dar como resultado, diversidad en las disposiciones y en las dependencias por cuyo conducto tratarían de efectuarse aisladamente éstas. Y para evitar - que esto suceda a la vez de hacer uso del principio de coordinación administrativa, se prefirió encomendar la realización de esos objetivos comunes a un solo organismo, el cual encausado debidamente toda esa diversidad - de actividades y disposiciones provenientes de diversas dependencias gubernamentales participantes, se pensó en que se podría evitar la existencia de lagunas o duplicidad de cometidos, así como los efectos de la diversidad - de actuaciones que pudieran ser contradictorias entre sí, obteniendo de tal forma una más rápida y eficaz actividad administrativa, siendo tal el mecanismo como funcionan las Comisiones Intersecretariales.

En virtud del principio de Jerarquía Administrativa las diversas - órganos que componen la administración no pueden responder aisladamente de su acción, por encontrarse sujetos a una dependencia con un centro superior que se manifiesta por líneas que enlazan precisamente ese centro de autoridad con otros inferiores, debido a que la variedad de funciones originadas por la división de trabajo requiere de un orden o relación establecida por el impulso de los órganos superiores y la ejecución por los órganos dependientes o subordinados, de tal suerte dice Olivera Toro, la jerarquía no solo es la escala gradual de división de trabajo, sino vínculo que liga a los órganos escalonadamente. (7) A su vez éste principio da lugar - a pensar que la actividad de un órgano de la administración pública, de una Secretaría de Estado, por ejemplo, siempre tendrá relación íntima con la actividad de otra Secretaría, o lo que es lo mismo que a cada momento podrá presentárenos la circunstancia consistente, en el hecho de que para la resolución de un problema determinado, se haga necesaria la intervención de varias dependencias gubernamentales.

(7) Jorge Olivera Toro, op. cit. pág. 42.

Con el fin de evitar la obstrucción mutua que en su funcionamiento pudieran encontrar las dependencias gubernamentales, la neutralización de su eficacia debido a su acción contradictoria la duplicidad de cometidos o lagunas que pudieran producir, todo ello en perjuicio de una buena, expedita y eficaz administración pública concluiremos diciendo que a consecuencia de éste principio de jerarquía, es el principio de Coordinación Administrativa el que evitando las anteriores anomalías permite la coherencia y armonía entre los diversos órganos de la Administración Pública traduciéndose así mismo en el fundamento doctrinal de las comisiones Intersecretoriales.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encontramos variadas preceptos en las que se da el principio de coordinación Administrativa de entre los cuales podemos tomar algunos a título de ejemplo :

En el artículo 35 que se refiere a las facultades que tiene la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, éste preceptúa :

Fracc. III.- Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

IV.- Organizar a los productores del sector agropecuario en torno a programas a nivel Nacional y Regional, en coordinación con la Secretaría de Reforma Agraria.

XI.- Regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deben satisfacer antes de descargarse en las redes colectoras, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua, así como su infiltración en el subsuelo, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Salubridad y Asistencia.

Observamos como las Secretarías de Estado se coordinan para llevar a cabo las funciones de la administración pública, inclusive también intervienen organismos de diferente naturaleza jurídica, como es el primer caso en el que también intervendrá el Banco de Crédito Rural, ejemplo claro de cómo se coordinan diferentes organismos de distinta naturaleza, es

el que apuntamos a continuación :

El artículo 42 en el cual se le fijan las facultades a la Secretaría de Turismo, su Fracción X expresa :

X.- Programar, organizar, coordinar, vigilar y ejecutar en su caso, las medidas de protección y fomento al turismo con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, comités técnicos de fideicomiso turísticos, autoridades estatales y municipales, para que en el campo de sus respectivas funciones o atribuciones, se cumplan los planes oficiales para las zonas de desarrollo turístico.

Vemos como una Secretaría de Estado, en este caso la Secretaría de Turismo se relaciona y se coordina, para llevar a cabo sus atribuciones encomendadas con :

- 1.- Secretarías de Estado,
- 2.- Departamentos Administrativos,
- 3.- Organismos Descentralizados,
- 4.- Empresas de Participación Estatal,
- 5.- Fideicomisos;
- 6.- Gobiernos de las Entidades Federativas,
- 7.- Gobiernos Municipales.

Ahora veremos un ejemplo en el cual no se ve en forma tan clara y precisa la participación en un mismo negocio de dos o más secretarías de Estado, u otros organismos administrativos si en cambio su contenido se alcanza más o menos a vislumbrar la necesidad de que la participación sea de dos o más dependencias del ejecutivo, que necesariamente tendrán que coordinar sus esfuerzos.

Así tenemos la Fracción IV del artículo 34 que fija las atribuciones de la Secretaría de Comercio :

IV.- Fomentar el Comercio Exterior del País.

Se observa que al llevar a cabo ésta función, la Secretaría de Comercio, se habrá de coordinar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo que se refiere a aranceles, y también se coordinará con el

Instituto (Instituto Mexicano de Comercio Exterior) de Comercio Exterior, que es un organismo de diferente naturaleza, creado exprofeso para promover las exportaciones de productos mexicanos en el extranjero. Así también la Secretaría de Comercio se coordinará con las diferentes dependencias que tengan ingerencia en los productos que se deseen exportar.

Podemos decir entonces que aunque la Ley de la Administración Pública Federal solo expresa en su artículo 21 la constitución de Comisiones Intersecretariales en :

a) Comisiones Intersecretariales integradas por Secretarías de Estado.

b) Comisiones Intersecretariales integradas por Departamentos administrativos de Estado.

c) Comisiones intersecretariales integradas, por Secretarías y Departamentos Administrativos de Estado;

d) Comisiones intersecretariales integradas por Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y entidades de la Administración Pública Paraestatal, dichas entidades van a ser las que expresamente estén señaladas en el artículo 3o. de dicha ley, como son : Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales y de Crédito, Instituciones nacionales de Seguros y de Fianzas y Fideicomisos Públicas.

Las tres primeras serían Comisiones Intersecretariales Simples, y las del inciso d) serían mixtas, además existe la posibilidad aunque el artículo 21 no lo diga expresamente pero que se deduce del citado cuerpo de Ley y de la naturaleza misma de las cosas y de los problemas a resolver, de crear organismos en este caso Comisiones Intersecretariales de tipo mixto integradas por dependencias del ejecutivo Federal ya sean de la Administración Centralizada como de la Administración Paraestatal, con Gobiernos Estatales, Autoridades Municipales, con particulares, etc.

Así tendríamos que :

e) Comisiones Intersecretariales integradas por, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Entidades de la Administración Pública

blica Paraestatal, Gobiernos Estatales, Autoridades Municipales y Particulares, etc.

De ésta manera consideramos que hemos tratado de establecer el fundamento doctrinario de las Comisiones Intersecretariales que como dijimos anteriormente, lo encontramos en los principios de Coordinación y de Jerarquía Administrativas.

3.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES.-

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece en forma expresa en su articulado, la creación de las Comisiones Intersecretariales, ésto no contraviene en lo absoluto al texto constitucional y de la interpretación que se hace del mismo nos hace sustentar bases suficientes para afirmar que gozan de fundamento en la Constitución Política Federal, en el artículo 90 constitucional, en el artículo 89, fracción I, así como en el artículo 92 y 73 fracción XXX.

Con más detenimiento expliquemos lo afirmado con anterioridad;

El artículo 90 expresa; "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que -- han de estar a cargo de cada Secretaría", es de observarse que de la disposición transcrita, en primer término se nos dice que el Poder Legislativo o sea el Congreso de la Unión, está autorizado para crear una ley, en la cual ha de estar fijado el número de Secretarías que fuere necesario para el despacho de los negocios administrativos de la Federación.

Podemos darnos cuenta rápidamente de esa Ley a que se alude - coincide con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda vez que ella misma establece en su artículo 26, que para el estudio, planeación y despacho del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la - - Unión contará con las siguientes dependencias : Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de - Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial de Comercio, de Agricultura y Recursos Hidráulicos,-

de Comunicaciones y Transportes, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Educación Pública, de Salubridad y Asistencia, de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria, de Turismo, y Departamento de Pesca.

El artículo Constitucional comentado autoriza también a la misma Ley para que fije el número de Secretarías necesarias para el despacho de asuntos del orden administrativo y haga la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría, atendiendo al principio de la división de trabajo para lograr una mejor realización de tareas. Hemos dicho que en México el Presidente de la República es el titular de la actividad administrativa, que en la imposibilidad física de llevar ésta a cabo por sí solo se ve auxiliado por una serie de órganos subordinados, que dicha actividad no se maneja en forma dispersa sino unitaria por ser personalmente un solo individuo el encargado y responsable de realizarla para lo cual el Semanario Judicial de la Federación dice que :

"Las Secretarías de Estado representan al Ejecutivo en cada ramo del mismo y aunque tienen facultades y atribuciones propias no por eso dejan de obrar como órganos de ese poder, representando sus propias funciones ya que no sería posible que el Presidente de la República interviniera en todas y cada uno de los actos de funcionamiento de dicho poder. Todo acto de un Secretario de Estado, es de responsabilidad del Poder Ejecutivo" (7).

El Congreso de la Unión haciendo uso de las facultades que le concede el artículo 90 constitucional, al no poder efectuar una distribución de competencias perfectamente delimitadas creemos que juzgó conveniente establecer en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal destinada a distribuir los negocios a cargo de cada dependencia, la posibilidad de constituir Comisiones Intersecretariales, precisamente para el despacho en los asuntos en que deban de intervenir varias Secretarías o Departamentos del Ejecutivo Federal.

Decíamos que las Comisiones Intersecretariales también encuentran su base constitucional en el artículo 89 fracción I, en efecto si nos detenemos a examinar los textos legales de algunas Comisiones Intersecretar

(7) Semanario Judicial de la Federación, núm. 35 pág. 1904 V Epoca.

riales, podemos observar que casi siempre son constituidos por acuerdo o por Decreto del Ejecutivo Federal, con ello el Presidente de la República no está haciendo otra cosa más que ejercitar una función propia que comprende la expedición de acuerdos, Decretos, Ordenes y Reglamentos, mismas que casi con unanimidad la doctrina ha dicho que encuentran su fundamento en el artículo 89 fracción I, entendiendo que tal función se refiere a la facultad del Ejecutivo para realizar actos formalmente administrativos y materialmente legislativos.

Cabe señalar que el aspecto formal u orgánico prescinde de la naturaleza misma de la actividad y solo toma en cuenta para catalogar a la misma el órgano que la realiza, el aspecto objetivo o material en cambio prescinde del órgano, fijando la atención en los caracteres intrínsecos de la función para determinar su naturaleza.

En el régimen de Separación de Poderes, normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones dando por resultado que las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, ejecutiva o judicial. Sin embargo cuando surge una excepción a ésta regla, es necesario justificarla expresamente por un texto constitucional. En el caso específico y siendo los Reglamentos, acuerdos y decretos, actos materiales legislativos realizados por el Ejecutivo se ha tratado de buscar su fundamento constitucional toda vez que nuestra Constitución en vigor no establece en precepto alguno, la facultad que comentamos como propia del Presidente de la República.

A el efecto Gabino Fraga ha realizado un estudio tendiente a buscar el fundamento constitucional de la facultad reglamentaria del Presidente de la República en el artículo 89 fracción I, en el cual nos dice :

En México, el Poder Ejecutivo siempre ha tenido encomendada la facultad reglamentaria, como lo demuestran los siguientes preceptos de las diversas Constituciones que sucesivamente han estado en vigor :

"Sus atribuciones (del Ejecutivo), a más de otras que se fijarán en la Constitución son las siguientes;...XIV, Dar Decretos y Ordenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y Leyes generales". (Acta Constitutiva del 31 de Enero de 1824, art. 16).

"Las atribuciones del Presidente son las que siguen : I... II, -

dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales". (Constitución de 4 de octubre de 1824, art. 110).

"Son atribuciones del Presidente de la República : I, Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas". (Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, Ley 4a, art. 17).

"Corresponde al Presidente de la República...IV, Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas". (Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, art. 85).

En todas las disposiciones anteriores se ve claramente la facultad expresa del Ejecutivo para expedir reglamentos, de tal manera que bajo su vigencia en ninguna forma puede dudarse de que, aún siendo legislativa podía desempeñarse por el Poder Administrativo.

El artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857, que es exactamente igual al 89, fracción I de la Constitución de 1917, dispone textualmente, "Las facultades del Presidente son las siguientes : I, Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

A pesar de haberse suprimido en el texto que se acaba de transcribir la expresión clara y terminante que contienen las Constituciones anteriores, se ha estimado que el Ejecutivo, bajo la vigencia de las de 1857 y 1917, continúa con la facultad reglamentaria, pues no se encuentra ninguna razón en los antecedentes históricos de ellas que pueda indicar que la intención del Constituyente haya sido diversa a la de los legisladores precedentes.

Se podría fundar la facultad reglamentaria en el artículo 88 de la Constitución de 1857 y en el 92 de la de 1917, porqué en sus textos -- si se incluye la expresión "Reglamentos" que parece ser necesaria para justificar la excepción a la regla del principio de separación de Poderes.

En efecto dichos artículos disponen que "todos los reglamentos, -

decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos".

En este precepto se ve que el Ejecutivo tiene facultades para expedir reglamentos; pero, sin embargo, solamente se está fijando un elemento formal que en los mismos debe concurrir. No se está otorgando la facultad reglamentaria; ese otorgamiento se supone en tal precepto.

Un examen detenido de la fracción I, del artículo 89, demostrará que en ella es en donde se confiere al Ejecutivo la facultad de que venimos hablando. En dicha fracción se encuentran tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, b) la de ejecutarlas, y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. (8)

Tena Ramírez nos define estos conceptos diciéndonos que :

Promulgar es un acto en virtud del cual el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de una ley, ordenando su publicación y su cumplimiento. (9)

La ejecución de una ley podemos entenderla que consiste en la realización de los actos necesarios, para hacer efectiva en casos concretos la ley del Congreso, (10)

La facultad del Ejecutivo c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, Gabino Fraga que es el autor que venimos siguiendo en esta exposición nos dice que en su concepto ésta facultad se traduce en procurar los medios tendientes a facilitar la ejecución, afirma que tienen que ser de la naturaleza misma de la ley, o lo que es lo mismo de aplicación general, como es la ley a la cual se refieren, dando de tal suerte por resultado que dichos actos reglamentarios, son materialmente legislativos pero formalmente administrativos, pues según interpretación del texto constitucional de la fracción I, del artículo 89, que expresa "en la esfera administrativa" es el Presidente de la República a quien compete expedir todas esas disposiciones generales en el orden administrati

(8) Gabino Fraga, op. cit. pág. 110.

(9) y (10) Felipe Tena Ramírez, op. cit, pág. 412 y 414.

vo, que por su propia naturaleza deberían incumbir al Congreso de la --
Unión.

Finalmente el autor comentado refuerza su exposición, haciendo el comentario de que nuestra Constitución no desconoce la facultad del --
Presidente de la República a que hemos venido aludiendo, pues en el artí-
culo 92 señala los requisitos que deben tener tanto los reglamentos como --
decretos y órdenes que expida dicho funcionario.

Compartimos la opinión e interpretación de la fracción del artí-
culo 89 constitucional que hace el autor citado, considerando que no pu-
do mediar razón alguna para que el Constituyente de un plumazo quitara --
una facultad que tradicionalmente había venido otorgando al ejecutivo y
que por otro lado, encontramos reconocida implícitamente en el artículo --
92 constitucional.

Las mismas consideraciones que se han hecho referidas al aspec-
to reglamentario, podemos hacerlas referidas también en relación con los
decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República ya que se con-
sidera que estas disposiciones también constituyen medios adecuados, para
facilitar la ejecución de las leyes o sea que con ellos también se provee --
en la esfera administrativa a la exacta observancia de las mismas, pues --
siendo ésta la finalidad que a tales disposiciones siempre les ha reconocido
nuestra tradición constitucional, como oportunamente se observó, son ade-
más conceptos que así mismo reconoce el texto del artículo 92 constitucio-
nal.

En forma breve esbozaremos la opinión de los autores que se ci-
tarán a continuación referentes a algunas de éstas conceptos ya que existe
gran anarquía en nuestra legislación en general para catalogar tal o cual --
disposición como ley, decreto, reglamento, acuerdo u orden.

Serra Rojas nos dice que "El reglamento es una norma expedida --
por el Presidente de la República, para la ejecución de la ley, aplicadas --
a todas las personas sin distinción que se encuentren en el caso de la mis-
ma, un cuerpo de disposiciones de una situación jurídica general, imperso-
nal y objetiva, dictada para la atención de los servicios públicos y demás
fines de la administración pública", agrega que formalmente se distingue --
de la ley porqué aquella emana del poder Legislativo, y el reglamento del
Poder Ejecutivo, pero que materialmente, ambos por su contenido no difie --

ren entre sí. (11)

Tena Ramírez comenta que en el sentir de Rabasa la mejor definición que podemos encontrar en nuestras leyes positivas, con respecto a los conceptos de ley y decreto, está tomada de la ley 3a, de la constitución de 1836 que establece, "Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a los que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a la que dentro de la misma órbita, sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos". (12)

No debemos perder de vista que también pueden existir decretos tanto del Congreso como del Poder Ejecutivo.

Resumiendo lo que hasta ahora se ha expresado en relación a la fracción I, del artículo 89 constitucional, diremos que el Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en apariencia está otorgando una nueva facultad al presidente de la República cuando lo autoriza a constituir Comisiones Intersecretariales, sin embargo un breve examen de varios textos legales de éstas nos hacen ver que son creados ya sea por acuerdo o bien por decreto, del Presidente de la República, con lo cual nos damos cuenta que el Presidente no hace otra cosa más que ejercer la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional y que hemos deducido de la frase "Proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Se dijo también que la interpretación de dicha frase, se refiere al hecho de poner las medidas adecuadas para la ejecución de la ley, siendo éste sentido la finalidad tanto de los reglamentos, como de los decretos, acuerdos u órdenes expedidas por el Presidente de la República.

Podemos concluir diciendo que las Comisiones Intersecretariales encuentran su apoyo constitucional en forma subsidiaria en la fracción I, del artículo 89 constitucional, pues con su creación originada a través de un acuerdo, un decreto Presidencial, no se está haciendo otra cosa más que proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley

(11) Andrés Serra Rojas, op. cit., pág. 326.

(12) Felipe Tena Ramírez, op. cit., pág. 269.

Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir que se están proporcionando los medios adecuados para facilitar la ejecución de la misma, en los casos en que la práctica presente negocios que escapen a la estricta esfera legal de una sola Secretaría o Departamento de Estado, o bien en situaciones en que resulte imposible hacer una distribución tajante de competencias entre estas dependencias del Ejecutivo Federal.

Expresamos también que las Comisiones Intersecretariales encuentran su fundamento en la Fracción XXX del artículo 73 Constitucional que en forma expresa declara "El Congreso de la Unión está facultado para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por ésta Constitución a los Poderes de la Unión".

Observamos que la fracción transcrita nos habla de la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que fueran necesarias con tal de cumplimentar, de hacer efectivas, tanto las facultades de ésta, que sabido es, que integra el Poder Legislativo como de los otros dos Poderes o sea el Ejecutivo y el Judicial.

Recordemos que el artículo 90 constitucional, otorga al congreso la facultad de expedir una ley que a la vez de consignar el número de Secretarías necesario para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, distribuye también los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría, de tal modo resulta que el congreso al hacer efectiva esa facultad, expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual consigna en su artículo 21 la posibilidad de constituir Comisiones Intersecretariales.

Consideramos que hemos dejado establecido el fundamento Constitucional de las Comisiones Intersecretariales, por lo cual pasaremos a otro aspecto como es su fundamento legal.

Fundamento Legal.-

En la Derogada ley de Secretarías y Departamentos de Estado, - (23 de Diciembre de 1958) ya aparecían expresamente en el artículo 23, que a la letra dice : El presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban de inter-

venir varias Secretarías o Departamentos del Ejecutivo Federal.

Las comisiones intersecretariales podrán ser transitorias o permanentes y se integrarán por funcionarios que representen a los titulares de las dependencias interesadas. Serán presididas por el representante de la dependencia que se determine constituiría, el que tendrá la responsabilidad de su funcionamiento.

A su vez la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, preceptúa en su artículo 21, lo siguiente :

Artículo 21.- El presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las comisiones podrán ser presididas por quien determine el Presidente de la República.

Observamos que en la ley anterior, hablaba de las comisiones intersecretariales, Transitorias y Permanentes, consideramos que aunque la nueva ley no lo exprese, las comisiones intersecretariales transitorias se seguirán creando, para solucionar problemas inmediatos que interesen al Ejecutivo.

La innovación que presenta la ley en vigor es la creación de Comisiones Intersecretariales Mixtas, lo cual se desprende del párrafo segundo del artículo 21, lo cual no prevía la ley anterior pero que en la práctica administrativa ya se llevaba a cabo, la constitución de Comisiones intersecretariales con dependencias del ejecutivo y otros organismos de diferente naturaleza jurídica.

También pensamos que son aplicables las disposiciones contenidas en la ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas en la Ley de Adquisiciones y en la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, disposiciones legales de ésta última por lo que se refiere a las Comisiones Interse

cretariales Descentralizadas, que a propósito no hemos tocado en momento alguno de este estudio, hasta llegar a su oportunidad.

Así como la ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleadas públicas, de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados, y entre otras disposiciones jurídicas las contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Y Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

4.- NATURALEZA JURIDICA DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES.

En el Capítulo anterior explicamos lo que se conoce en México con el nombre de formas de Organización Administrativa, dijimos que básicamente podíamos considerar tres formas de organización Administrativa, las cuales son : Centralización, Desconcentración, Descentralización Administrativas y que al realizar lo anterior, hemos tratado de establecer el cuadro general en el que habremos de buscar acomodo a las Comisiones Intersecretariales.

Debemos reconocer, que difícil es encajillar a las comisiones intersecretariales en una determinada forma de organización administrativa, decir que su naturaleza jurídica corresponde en general a un organismo administrativo determinado, es partir sobre una premisa falsa, ya que las comisiones intersecretariales se nos presentan bien en forma centralizada, des concentrada o descentralizada, lo cual solo lograremos vislumbrar cuando se realice estudio en particular de cada una de ellas.

Enumeraremos una serie de elementos comunes a las comisiones intersecretariales, los cuales concurren en ellas aunque no todas se den al mismo tiempo :

a) Atendiendo al término de Comisiones Intersecretariales, éste, no homogéneo en la legislación administrativa, ya que estos mismos organismos pueden recibir el nombre de Consejas, Comités, etc., pero que nosotros hemos insistido en llamarles comisiones intersecretariales, para no perder el punto de vista del artículo 21 de la ley multicitada.

b) Su creación puede ser por Ley expedida por el Congreso de la Unión, por decreto u acuerdo del Ejecutivo y por Reglamento, (Diferimos de la afirmación del Prof. Acosta Romero, el cual considera que solamente el Presidente de la República puede crearlas, (13). Nosotros en otro apartado, expresamos que se creaban por decreto u orden del Ejecutivo, pero solo para no extraviarnos del punto que se estaba tratando.

c) Pueden ser transitorias o permanentes, serán transitorias aquellas cuya duración sea definida por un tiempo determinado y luego se extinguen, y permanentes aquellas cuya duración sea indefinida.

e) Son simples y Mixtas; Serán simples aquellas que se integren solo por Secretarías y Departamentos de Estado, serán mixtas las que se integren por :

1) Por Secretarías de Estado y al mismo tiempo por otro tipo de organismos,

2) Departamentos de Estado y otro tipo de organismos a la vez.

3) Por Secretarías y Departamentos de Estado y otro tipo de organismos, las cuales pueden ser, las entidades de la administración pública parastatal, representación de los particulares, autoridades de las entidades federativas, y autoridades municipales.

f) Las comisiones intersecretariales serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

Así podemos emitir un concepto de las comisiones intersecretarías las diciendo que son aquellas que son creadas por ley del Congreso de la Unión, decreto, orden o reglamento del Ejecutivo, e integradas por varias Secretarías y Departamentos de Estado, sin perjuicio de ser constituidas al mismo tiempo por otro tipo de organismos, y que tienen por finalidad la solución de problemas en los cuales son insuficientes las acciones de una sola Secretaría o Departamento de Estado, dentro de su estricta esfera legal de competencia.

(13) Miguel Acosta Romero, "Teoría General del Derecho Administrativo", Segunda Ed. pág. 90, U.N.A.M. México 1975.

5.- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL INTEGRADA POR SECTORES, RESPECTO A COMISIONES, COMITES, Y CONSEJOS DE DIVERSA NATURALEZA.

El Gobierno Federal en su constante reorganización administrativa para hacer frente a los problemas actuales del país, lleva a cabo un programa de reforma administrativa para la mejor solución de ellos, por lo cual se han estructurado por sectores los organismos que dependen de él, no atendiendo a su naturaleza jurídica, si no al tipo de necesidades comunes a determinados sectores económicos, sociales, etc., de la Nación.

En la estructura administrativa del Gobierno Federal integrada por sectores, vemos que aglutina en un solo grupo de organismos a : Comités, Comisiones y Consejos, organismos que hemos considerado conveniente citar algunos ejemplos, haciendo notar que algunos de ellos aparecen en dos o más sectores de la administración pública, ya que ésta no es tan uniforme, ni guarda una uniformidad en las clasificaciones que hace con respecto a la estructuración por sectores.

Así tenemos al sector Agropecuario y Forestal, el cual tiene como órganos centrales a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de la Reforma Agraria, (éstas dependencias que antes eran : Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Recursos Hidráulicos y Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, han sido transformadas por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) así tenemos :

Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal, (creada por -- Acuerdo del Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial el 7 de Julio de 1972).

Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario;

(Decreto del Ejecutivo que crea ésta, el 9 de Julio de 1975)

Comisión del Lago de Texcoco;

Creada por Decreto del Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial el 30 de Mayo de 1974.

Comisión Intersecretarial del Sistema Meteorológico Nacional;

Se crea por Acuerdo del Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial el 5 de Abril de 1973.

Comisión Nacional de Desarrollo Regional;

Creada por Decreto del Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial el 28 de Enero de 1975.

Hemos de mencionar que las Comisiones Intersecretariales que ve ramas en el Capítulo Tercero, no las incluiremos como ejemplos en éste punto, que aunque son de mucha relevancia en el sector Agropecuario e Industrial, se estudiarán en otro Capítulo de éste trabajo.

Sector Industrial Comercial y Pesquero.-

Dependencia Central: Secretaría de Industria y Comercio; que con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se modificó la estructura administrativa de ésta Secretaría, con lo cual las Dependencias-Centros son: Secretaría de Comercio; del Patrimonio y Fomento Industrial y Departamento de Pesca;

Comisión Intersecretarial Coordinadora de la Industria Siderúrgica;

Creada por Acuerdo del Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial el 10. de Junio de 1972.

Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público;

Creada por Acuerdo del Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial el 8 de Julio de 1975.

Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón,

Creada por Decreto del Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial el 21 de Enero de 1975.

Comisión Nacional Consultiva para el Desarrollo de la Industria

Farmacéutica,

Creada por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial el 8 de Octubre de 1975.

Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial.

Creada por Decreto del Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial el 17 de Marzo de 1976.

Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo,

Creada por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial el 17 de Marzo de 1976.

Consejo Consultivo para la Exportación de Tecnología y Servicios Mexicanos de Ingeniería y Construcción.

Establecido por Decreto del Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial el 10 de Marzo de 1975.

Sector de Comunicaciones y Obras Públicas.-

Dependencias Centrales, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas;

Comisión Nacional Coordinadora de Puertos;

Creada por Ley del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial el 29 de Diciembre de 1970.

Sector de Beneficio Social.-

Dependencias Centrales: Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

Comisión de Aguas del Valle de México;

Creada por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Dia-

rio Oficial el 18 de Agosto de 1972.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

Creado por Ley del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial el 29 de Diciembre de 1970.

Consejo Nacional de Fomento Educativo;

Creado por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial el 10 de Septiembre de 1971.

Consejo de la Danza;

Creada por Decreto del Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial el 5 de Abril de 1976.

Sector Financiero.-

Comisión Consultiva en Materia de Política y Administración Tributaria;

Creada por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial el 2 de Julio de 1973.

Sector de Política Interior.-

Dependencias Centrales: Secretaría de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, del Patrimonio y Fomento Industrial, de Programación y Presupuesto, de Turismo, de la Reforma Agraria, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.-

Comité Promotor de Desarrollo Económico del Estado de Yucatán,

Creado por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial el 23 de Junio de 1971.

**Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de --
Oaxaca;**

**Creado por Decreto del Presidente de la República, publicado --
en el Diario Oficial el 20 de Marzo de 1972.**

**Es de observarse, que éstos Comités Promotores de Desarrollo So-
cioeconómico, en la actualidad el Ejecutivo Federal ha creado éstos en la
Mayoría de las Entidades Federativas.**

**Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de --
Tehuantepec;**

**Creada por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Dia-
rio Oficial el 20 de Marzo de 1972.**

**Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Fran-
ja Fronteriza Norte y Zonas y Perímetros Libres.**

Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo.

Consejo Nacional de Población.

Sector de Servicios.-

**Comisión Intersecretarial para el Estudio de Reglamentación de --
los Servicios de Maniobras Portuarias de los muelles del Puerto de Vera--
cruz;**

Sector de Política Exterior.-

Dependencia Central : Secretaría de Relaciones Exteriores.-

Instituto Mexicano de Comercio Exterior;

**Creado por Ley del Congreso de la Unión, publicada en el Dia-
rio Oficial el 31 de Diciembre de 1970.**

6.- EJEMPLOS DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES.-

Antes de llegar a conocer las Comisiones Intersecretariales de Carácter Económico, las cuales son materia de éste trabajo y lo cual reservaremos para el Tercer Capítulo, vamos a estudiar brevemente tres Comisiones Intersecretariales, las cuales nos van a servir como ejemplo, tratando de encontrar en ellas las características que hemos señalado en las páginas anteriores y a la vez intentar encuadrarlas en el marco general establecido con antelación, hemos escogido para éste propósito a : El Consejo Nacional de Población, la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo y a la Comisión Intersecretarial Transitoria de Estudios del Lago de Texcoco.

Hemos dicho que aunque de ordinario, las Comisiones Intersecretariales son creadas por Decreto, o por Acuerdo del Ejecutivo Federal, también pueden ser creadas por medio de una Ley del Congreso de la Unión, ejemplo claro de ello es la Comisión Intersecretarial llamada "Consejo Nacional de Población", la cual aparece en los artículos 5o. y 6o. de la Ley General de Población (publicada en el Diario Oficial el 7 de Enero de 1974) Comisión Intersecretarial que se ubicarfa en el sector de Política Interior de la estructura administrativa del Gobierno Federal.

Consejo Nacional de Población.-

Se crea éste Consejo Nacional de Población, como lo dice el artículo 5o. de la Ley; para la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico que se formulan dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos, con las necesidades que planteen los fenómenos demográficos.

El Párrafo segundo del artículo sexto, nos dice que cuando se trate de asuntos de la competencia de otras dependencias u organismos del sector público (ésto es organismos desconcentrados o parasetales) el Presidente del Consejo podrá solicitar a sus titulares que acudan a la sesión o sesiones correspondientes o nombren un representante, para desahogar éstos asuntos.

El párrafo tercero del artículo 6o. expresa que el Consejo podrá contar con el auxilio de consultorías técnicas e integrar las unidades interdisciplinarias de asesoramiento que estime pertinentes, con especialistas de

desarrollo, y demografía, (lo cual se entiende que puede auxiliarse, también por particulares).

El Consejo Nacional de Población, es una Comisión Intersecretarial de naturaleza jurídica centralizada, es Simple ya que está integrado solo por Secretarías de Estado las cuales son : Sría. de Gobernación cuyo Titular será el Presidente del Consejo, Secretaría de Educación Pública, - Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, de Programación y Presupuesto y de la Reforma Agraria, de las cuales el representante en el consejo de cada una de ellas será el titular o el Subsecretario. Lo cual lo expresa la Ley General de Población en su artículo 6o.

La Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo.-

Es otra Comisión Intersecretarial creada por una Ley del Congreso de la Unión, ya que ésta se encuentra en el Capítulo III de la Ley Federal de Fomento al Turismo (Publicada en el Diario Oficial del 28 de Enero de 1974), así el artículo 15 de la Ley nos expresa que se crea con el objeto de resolver en forma coordinada los centros turísticos relacionados con las atribuciones de dos o más dependencias del Ejecutivo Federal.

Es también una Comisión Intersecretarial Simple ya que está integrada solo por Secretarías de Estado, las cuales son : Secretaría de Turismo, de Gobernación, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio, de Comunicaciones y Transportes, de Salubridad y Asistencia, de Programación y Presupuesto, de la Reforma Agraria.

El Presidente de la Comisión será el Secretario de Turismo, y en sus ausencias será suplido por el Subsecretario de la misma Secretaría de Turismo. Los representantes de las demás Secretarías serán los subsecretarios y en sus ausencias serán suplidos por los Oficiales Mayores de esas Dependencias integrantes de la Comisión, lo cual lo establece el artículo 16 de la Ley Federal de Fomento al Turismo.

Los asuntos que serán tratados por la comisión serán aquellas que le presente la Secretaría de Turismo.

Esta Comisión Intersecretarial tiene la característica de que tam

bien puede ser una Comisión Intersecretarial Mixta, o sea que sea integrada por Secretarías de Estado y otros Organismos de Diferente naturaleza a la vez, según se desprende del artículo 19 de la ley que a la letra dice : Cuando la Comisión conozca de un asunto en el que deba participar una dependencia del Ejecutivo Federal distinta de las que la integran, un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal, el Presidente de la Comisión lo comunicará al titular respectivo, para que por sí mismo o por representantes concurra a la sesión con VOZ Y VOTO.

Es una Comisión Intersecretarial Centraliza, aunque consideramos que tiende a desconcentrarse, lo cual se desprende de su artículo 18, que nos dice que la Comisión contará con un Secretario que será designado -- por el titular de Turismo.

La Comisión Intersecretarial Transitoria de Estudios del lago de -- Texcoco.-

Esta Comisión fué creada por Acuerdo del Ejecutivo, (Diario -- Oficial del 20 de Marzo de 1971) es una Comisión Intersecretarial Transitoria que según dijimos, su duración es definida por un tiempo determinado el cual será en el presente caso de sesenta días a partir de la vigencia del acuerdo que le dió origen.

Es creada según los considerandos debido a que las obras realizadas, y los hundimientos diferenciales del Valle de México, han provocado serias alteraciones en el régimen hidráulico del Lago de Texcoco, y durante el estiaje se descubren superficies considerables lo que origina en parte las tolvereras que afectan al Valle de México. Por los problemas hidráulicos del Lago de Texcoco que están ligados a los de la Cuenca del Valle de México de entre los cuales destacan ; el abastecimiento de agua potable, el drenaje y el de inundaciones en el área Metropolitana, por el aumento demográfico, exige un mejor aprovechamiento de los terrenos adyacentes a la zona urbanizada, entre los que se encuentran los del Lago de Texcoco.

Esta Comisión va a formular un plan para la consecución de los siguientes fines :

a) Aprovechar al máximo las aguas que se puedan captar en la zona, para fines agrícolas, industriales, recreativos, turísticos y los que se

consideren convenientes para la zona y para el Valle de México.

b) Desarrollar en el Lago de Texcoco áreas forestales, agrícolas, industriales y para habitación popular, vías de comunicación y demás servicios correspondientes.

c) Determinar las medidas que deban adoptarse para disminuir las tolvaneras que afectan al Valle de México y que parte de las cuales se originan en el Lago de Texcoco.

Está integrada la Comisión por :

Secretaría de Recursos Hidráulicos, cuyo titular será el Presidente de la Comisión, o el representante que éste designe.

Por representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de Recursos Hidráulicos, de la Presidencia, del Departamento del Distrito Federal, la comisión tendrá un Secretario el cual será el representante de la Secretaría de la Presidencia.

La Comisión Intersecretarial Transitoria de Estudios del Lago de Texcoco es de naturaleza jurídica Centralizada, es una Comisión Mixta ya que está integrada por Secretarías de Estado y por el D.D.F. que considera entidad local.

CAPITULO III

LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES DE CARACTER ECONOMICO

- 1.- La Comisión Nacional de la Industria Azucarera;**
- 2.- La Comisión Nacional de las Zonas Áridas;**
- 3.- La Comisión Intersecretarial de la Franja Fronteriza Norte-
y las Zonas y Perímetros Libres;**
- 4.- La Comisión Nacional de Fruticultura;**
- 5.- La Comisión Nacional del Cacao;**
- 6.- El Comité Nacional de Fertilizantes;**
- 7.- La Comisión Intersecretarial del Limón.**

CAPITULO III

LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES DE CARACTER ECONOMICO

1.- La Comisión Nacional de la Industria Azucarera, 2.- La Comisión Nacional de las Zonas Áridas, - 3.- La Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres, - 4.- La Comisión Nacional de Fruticultura, - 5.- La Comisión Nacional del Cacao, - 6.- El Comité Nacional de Fertilizantes, 7.- La Comisión Intersecretarial del Limón.

En este Capítulo estudiaremos a las Comisiones Intersecretariales de Carácter Económico, materia básica del presente trabajo, el cual así -- hemos intitulado; las Comisiones que hemos tomado para ejemplificación -- son de reciente creación y corresponden al Sector Agropecuario en la E-- estructura Administrativa del Gobierno Federal, cada una de ellas ha sido -- creada para el desarrollo de renglones económicos de variados sectores del país, a las cuales el Ejecutivo Federal ha considerado conveniente dar un-- mayor impulso dada su importancia en la Economía Nacional.

Las Comisiones Intersecretariales, como asentábamos en el Capítu-- lo Segundo, es difícil encasillarlas en un marco que sea común a todas -- ellas, apuntamos que difieren en variados aspectos, como son estructura, -- naturaleza jurídica, medios de creación, etc., y solamente haciendo un so-- nmero estudio crítico, podemos enmarcarlas en su correspondiente situación-- que guardan en la estructura administrativa Mexicana, de acuerdo con lo-- que hemos establecido en los capítulos precedentes.

De entre las razones que nos han impulsado a estudiar éstas Co-- misiones podríamos destacar las siguientes :

a) El Sector Agropecuario que las aglutina, es un sector básico

para el desarrollo del país, teniendo en cuenta la cantidad de población - que se agrupa en torno al mismo y que depende de él, debido a ello se entiende porqué la presente Administración Pública así como las anteriores le han dado una importancia primordial, impulsando su desarrollo con las disposiciones jurídicas conducentes, y los demás medios necesarios para alcanzar éste objetivo.

b) La importancia de éstas Comisiones dentro del Sector Agropecuario.

c) Su reciente nacimiento a la vida jurídica por lo que consideramos que no han sido todavía estudiadas con profundidad, y modestamente intentamos contribuir a ello.

Pues bien, dejando brevemente aclarados las razones que tuvimos para tomar como ejemplo las comisiones apuntadas, pasaremos al estudio de las mismas, comenzando con la "Comisión Nacional de la Industria de Azucarera".

1.- LA COMISION NACIONAL DE LA INDUSTRIA AZUCARERA.- (1)

El Decreto del Ejecutivo que creó la Comisión Nacional de la Industria Azucarera expone en sus considerandos que dado que, la actividad de la Industria azucarera es de gran interés para la economía nacional, tanto en el aspecto agrícola como el industrial, en virtud del número de campesinos y obreros que dependen económicamente de la misma, en atención a la naturaleza del azúcar como artículo de primera necesidad - para el consumo doméstico y como materia prima industrial; ya que éste producto representa uno de los más importantes renglones de exportación en nuestra balanza comercial;

Esta Comisión tiene la característica de ser integrante tanto del sector agropecuario, como del sector industrial.

Nos sigue diciendo el considerando que por la continua eleva-

(1) Decreto publicado en el Diario Oficial el 18 de Diciembre de 1970.

ción de los costos de la producción de azúcar ha ocasionado desajustes de consideración en los ingresos de las campesinas cañeras, de las obreras y de, los industriales, por lo que se ha dejado de estimular suficientemente la producción; y que de no tomarse las medidas necesarias para reestructurar la industria azucarera se estaría en peligro de que la producción de azúcar no se incremente en la medida suficiente para satisfacer la demanda interna;

Que igualmente se estima indispensable que el país continúe recibiendo las divisas que tradicionalmente ha producido este sector, para contribuir al equilibrio de la balanza de pagos; y por lo conveniente que resulte que solo sea una la entidad responsable de dirigir y coordinar armónicamente los diversos aspectos que en materia de azúcar competen al sector público.

Resumiendo estas considerandas, podemos destacar que la Comisión Nacional de la Industria Azucarera fué creada para coordinar y dirigir por medio de una sola entidad, los diversos aspectos que en materia de azúcar competen al sector público; para incrementar la producción e industrialización del azúcar, para satisfacer la demanda interna y producir sobranes para exportación y contribuir con esto a nivelar la balanza de pagos, y a la vez hacer posible el aumento en los ingresos de los grupos de población que dependen económicamente de esta actividad.

Debemos recordar lo expuesto al tratar a los organismos descentralizados por servicio; de que podían crearse por una ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, atendiendo a lo que expresa en su artículo segundo la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos descentralizados y empresas de participación Estatal; Y que la Comisiones Intersecretariales pueden tener diferente naturaleza jurídica ya que éstas pueden ser descentralizadas, centralizadas o desconcentradas, así al estudiar la Comisión que nos ocupa, observamos que la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, fué creada por Decreto del Ejecutivo Federal, el cual la considera en su artículo 1o. como organismo federal descentralizado.

La Comisión Nacional de la Industria Azucarera, tiene a personalidad jurídica propia, lo cual se expresa en el artículo 2o., del decreto del Ejecutivo que le dió origen.

Tiene patrimonio propio, artículo 2o., y el cual se integrará --
nas dice el artículo 3o., con :

- a) Los bienes que aporte el Gobierno Federal;
- b) Las aportaciones que determine el presupuesto de Egresos de la Federación;
- c) En general, con los productos y donativos que por cualquier otro título adquiriera.

Las atribuciones de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera las fija el artículo 4o., y las cuales serán :

I.- Planear el desarrollo de la industria azucarera, tomando en cuenta las necesidades actuales y futuras de la demanda interna y del mercado internacional;

II.- Procurar la elevación en la productividad de la industria azucarera nacional, mediante el aprovechamiento integral y adecuado de los recursos humanos, físicos y financieros, y la introducción de técnicas modernas de producción;

III.- Asegurar la adecuada distribución interna y externa de la producción de azúcar, alcohol y mieles incristalizables, mediante el establecimiento y ejecución de políticas comerciales coordinadas y eficientes;

IV.- Vigilar la calidad y la posición competitiva de los productos de la industria azucarera;

V.- Propiciar, a través de la Financiera Nacional Azucarera -- S.A., y en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el financiamiento de la industria azucarera en volúmenes y condiciones -- adecuadas para estimular la inversión productiva que requiere el desarrollo de la industria.

VI.- Establecer un organismo para la administración y manejo de las ingenias propiedad del sector público o administrados por éste, de conformidad con la política general que la propia Comisión formule; (Dicho-

organismo, de que se habla, viene a ser la Operadora Nacional de Ingenieros, S. A.)

VIII.- Organizar un cuerpo de planeación y de estudio e investigación tecnológica de las actividades azucareras con vistas a propiciar su sano crecimiento;

VIII.- Organizar comités asesores que representen, respectivamente, a los industriales azucareros, a los campesinos cañeros y a los trabajadores de la industria azucarera; (Esta fracción del artículo 4o. fué reformada por el Decreto de reforma y adiciones al diverso que creó al organismo federal descentralizado, denominado Comisión Nacional de la Industria Azucarera, el cual fué publicado en el Diario Oficial el 12 de Febrero de 1972 y en el cual queda de la siguiente manera;)

IX.- Organizar comités asesores que representen, respectivamente a los industriales azucareros, a los campesinos cañeros y a los trabajadores de la industria azucarera. Para su presentación a la Junta de Gobierno, los resultados del trabajo de los comités asesores serán sometidos a la consideración de un Comité Coordinador que se organizará con representación de los sectores mencionados. Este Comité sesionará bajo la Presidencia de uno de los miembros de la Junta de Gobierno cuando menos una vez al mes.

Del artículo quinto es donde consideramos ubicar a la Comisión Nacional de la Industria Azucarera en una Comisión Intersecretarial, ya que ésta estará regida para su funcionamiento por una Junta de Gobierno integrada por los titulares de varias secretarías de Estado y por los titulares de otros organismos de diversa naturaleza, lo que trae como consecuencia que sea Comisión Intersecretarial Mixta, así el artículo 5o. a la letra dice : (Artículo reformado por el Decreto del Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial el 12 de Febrero de 1972).

Artículo 5o.- La Comisión Nacional de la Industria Azucarera será regida para su funcionamiento por una Junta de Gobierno integrada en la siguiente forma :

a) El Secretario de Industria y Comercio (a la fecha ver lo que preceptúa la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

- b) El Secretario de Agricultura y Ganadería, (Idem.)
- c) El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- d) El Subsecretario de Hacienda y Crédito Público;
- e) El Subsecretario de Agricultura en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Arbitraje para la resolución de controversias entre cultivadores de caña e Ingenios azucareros;
- f) Un vocal Ejecutivo designado por el Presidente de la República que tendrá la responsabilidad del manejo directo de las diversas actividades que, en su aspecto general y de política, son competencia de la Comisión;
- g) El Director General de la Financiera Nacional Azucarera, - S. A.
- h) El Director General de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C.V.;
- i) El Director General de la Operadora Nacional de Ingenios, - S. A.;
- j) El Director General de la caña de azúcar de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Los Secretarios de Estado se alternarán en la Presidencia de la Junta de Gobierno en los términos que ésta acuerde.

Las facultades de la Junta de Gobierno se expresan en el artículo 6o. y las cuales son :

I.- Planear y dirigir los servicios de interés público encargados a la Comisión, para cuyo efecto conocerá y, en su caso, aprobará los programas anuales y especiales de operación y de inversiones que se cumplirán en cada ejercicio;

II.- Conocer, y en su caso, aprobar los presupuestos anuales de operación, de administración y de inversiones;

III.- Examinar, y en su caso, aprobar los estados financieros -- mensuales, los balances ordinarios y extraordinarios y los informes generales y especiales que debe presentar el Vocal Ejecutivo.

IV.- Designar al Secretario de la Junta y al auditor o auditores externos de la Comisión;

V.- Establecer su propio reglamento y aprobar el reglamento interior de la Comisión;

Tal parece que de éste inciso se podría desprender la Autonomía Orgánica de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, la cual es un carácter esencial, común a la descentralización, al efecto debemos recordar lo que nos dice A. Buttgenbach; "Hay autonomía orgánica cuando se asignan prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a éste su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos", por lo cual consideramos que si bien la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, es dotada de autonomía orgánica, ésta se encuentra restringida, ya que la Junta de Gobierno se encuentra integrada en su mayoría por los titulares de las dependencias administrativas centralizadas.

VI.- Decidir sobre los demás asuntos que le planteen el Vocal Ejecutivo.

Las Facultades, Obligaciones y Responsabilidades del Vocal Ejecutivo, el cual es designado por el Presidente de la República y el cual tiene la responsabilidad del manejo directo de las diversas actividades que en su aspecto general y de política, son competencia de la Comisión las fija el artículo 9o. el que nos dice lo siguiente :

I.- Dirigir la marcha ordinaria de la Comisión, representándola legalmente en su relación interna y externa, con todas las facultades que conforme a la legislación corresponden a un mandatario general para pleitos, cobranzas, actos de administración, de dominio, sin más limitaciones que las que resulten del régimen especial a que estén sujetos los organismos descentralizados del Gobierno Federal, los acuerdos y resoluciones que la Junta tome sobre la dirección general de las actividades y negocios institucionales;

El Decreto de reformas y adiciones antes citado, adiciona la --
fracción I bis, el cual establece;

I bis.- Establecer y cuidar el cumplimiento de las normas a las que deberán sujetarse, en sus respectivas áreas de competencia, el Director General de la Financiera Nacional Azucarera, S. A., la Unión --
Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V. y la Operadora Na-
cional de Ingenios S. A., para la debida ejecución de la política azuca-
rera nacional trazada por la Comisión.

II.- Formular y presentar a la Junta, a más tardar en la sesión--
correspondiente al mes de noviembre de cada año, los programas de opera-
ción y de inversiones y los presupuestos de gastos para el siguiente ejerci-
cio anual;

III.- Formular y presentar oportunamente a la Junta de Gobier-
no los estados financieros mensuales, balances ordinarios y extraordinarios -
y los informes mensuales sobre la situación general de la actividad azucare-
ra y de las labores desarrolladas por los diversos órganos de la Comisión ;
en sus aspectos agrícola industrial, Comercial, Financiero y Administrati-
vo.

La fracción III, se adiciona con la Fracción III bis., del Decre-
to del Ejecutivo del 12 de Febrero de 1972 con lo cual se indica que :

III bis.- Previa autorización de la Junta de Gobierno, designar
a un Coordinador General, quien coadyuvará con el desempeño de sus fun-
ciones, así como el jefe del cuerpo de planeación a que se refiere la - --
fracción VII del artículo 4o., o sea que este cuerpo de planeación se or-
ganiza para el estudio e investigación tecnológica de las actividades azu-
careras con vistas a propiciar el sano crecimiento de la Comisión Nacional
de la Industria Azucarera.

IV.- Elaborar los reglamentos de atribuciones de sus diversas de-
pendencias, los instructivos de valores, los controles internos y externos, --
y, en general, todas las disposiciones relacionadas con la organización de
la Comisión;

V.- Proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas
y el correcto ejercicio de los presupuestos de gastos aprobados por la Jun

ta de Gobierno, incurriendo en responsabilidad si contrae compromisos distintos a los autorizados en dichos presupuestos;

VI.- Proveer lo necesario para la estricta observancia por parte de la Comisión, de las disposiciones legales y reglamentos que regulan el funcionamiento y el control de los organismos descentralizados del Gobierno Federal;

VII.- Nombrar el personal de funcionarios y empleados de la Comisión, señalándoles sus atribuciones y retribuciones, con arreglo a los reglamentos, instructivos y presupuestos en vigor;

VIII.- Consultar a la Junta cuando la naturaleza de los asuntos lo requiera;

IX.- Los demás que le fijen la legislación y reglamentos sobre organismos descentralizados, este decreto y las acuerdos y resoluciones de la Junta.

Sobre la situación financiera y crediticia, de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera y el artículo 10o. expresa lo siguiente :

El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que corresponderá la presidencia del Consejo de Administración de la Financiera Nacional Azucarera, S.A., dará, a medida que la situación financiera y la general de la industria lo permita, los pasos conducentes para consolidar la función crediticia oficial del sector azucarero en dicha financiera. Para éste efecto, la propia Secretaría proporcionará a la asamblea de accionistas de la Financiera mencionada, las modificaciones pertinentes, a fin de alcanzar éste propósito.

El artículo 11o. nos señala, la facultad que tiene la Comisión Nacional de la Industria Azucarera para proceder a crear una empresa de participación estatal, cuyo objeto sea la administración de los ingenios propiedad del Gobierno Federal, o de las entidades oficiales, o administrados por ellas o con su intervención, dicha empresa de participación estatal va a ser la Operadora Nacional de Ingenios, S. A.

La Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. será la encargada de la distribución y comercialización del azúcar, alcohol y mieles

incristalizables, artículo 11o.

Este decreto consta de dos artículos transitorios, el segundo nos dice que el presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y el artículo 1o. que expresa que en el caso de las personas morales y de las entidades económicas del sector público, cuyas actividades puedan oponerse a las prevenciones del presente Decreto, se deberá proceder a su transformación o a su liquidación, si fuere necesario.

Resumiendo podemos decir que la Comisión Nacional de la Industria Azucarera es una Comisión Intersecretarial de carácter económico, de naturaleza jurídica descentralizada, ya que como hemos observado contiene características inherentes comunes a la descentralización, como es el Patrimonio, y personalidad jurídica propia, autonomía técnica y autonomía orgánica restringida, es una Comisión Intersecretarial Mixta, ya que se integra por Secretarías de Estado y otro tipo de organismos de diferente naturaleza a la vez, el Vocal Ejecutivo, lo nombra el Presidente de la República y cuyas facultades apuntamos anteriormente, las cuales consideramos que son desconcentradas, delegadas por la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

2.- LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS.- (2)

La Comisión Nacional de las Zonas Áridas, es creada por Decreto del Ejecutivo Federal, como institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país, el cual nos explica en sus considerandos, que en una gran extensión del país se localizan zonas áridas cuya atención es urgente a efecto de promover el bienestar, alentar la elevación del nivel de vida y favorecer el más amplio desenvolvimiento de quienes las habitan;

Que el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las zonas mencionadas no solo se traducirá en desarrollo económico,

 (2) Decreto publicado en el Diario Oficial el 5 de Diciembre de 1970.

indispensable para el progreso del país, sino también aparejará un acto de estricta justicia social consecuente con la orientación de los gobiernos de la Revolución Mexicana; que a la misma preocupación de rehabilitar y desarrollar las regiones áridas se hizo sentir ya bajo anteriores administraciones, que emprendieron programas diversos, destinados a resolver problemas específicos, dado que es un problema complejo, no puede llevarse a cabo por una o varias instituciones públicas actuando aisladamente, sino que es preciso promover y coordinar el concurso de los más variados esfuerzos y recursos; y que para dicho propósito es pertinente crear un organismo que, sin invadir las funciones que en la actualidad poseen y ejercen otras entidades, promueva eficazmente, con adecuada información técnica y unidad de criterio, la acción nacional que permita alcanzar los propósitos mencionados en estos considerandos.

Así el Decreto del Presidente de la República que dió origen a la Comisión Nacional de las Zonas áridas, nos dice en el artículo 1o. que ésta será dependiente del Ejecutivo Federal, como institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país y con personalidad jurídica y patrimonio propios, patrimonio que se integra, como nos señala el artículo 6o. del Decreto que adiciona al de creación (2) con :

I.- Los bienes muebles e inmuebles que le asigne el Ejecutivo Federal y los que pueda adquirir con base en cualquier otro título legal;

II.- Las aportaciones que periódicamente reciba del Gobierno Federal y las Entidades Federativas,

III.- Los subsidios, participaciones, donaciones, rentas, plusvalías y demás utilidades que pueda recibir y obtener.

Con el Decreto del Ejecutivo Federal, por el que se adicionan las diversas de creación y adición, publicado en el Diario Oficial el 9 de Abril de 1973, y que adiciona el artículo 1o. establece que el mismo - tiempo, la Comisión se encargará, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, y demás disposiciones legales aplicables, de crear y organizar las empresas e industrias que estime necesarias, para ejecutar y desarrollar los programas específicos de explotación, industrialización y co-

 (3) Decreto publicado en el Diario Oficial el 1o. de Diciembre de 1971.

mercionalización de los productos que se obtengan, del aprovechamiento de los recursos de propiedad nacional, ejidal y comunal, que se localicen en las referidas zonas áridas.

El artículo 2o. nos define a las zonas áridas, y éstas nos dice, son las zonas en que no es posible obtener cosechas cosechables de cereales en ningún año, a menos que se disponga de riego y aquellas en que, a causa de la escasa precipitación pluvial, las cosechas de cereales son de muy bajo rendimiento y se pierden totalmente en el cincuenta por ciento de los años de cultivo aproximadamente, como promedio.

El artículo 3o. nos señala las atribuciones de la Comisión, para el cumplimiento de sus fines, las cuales son las siguientes :

I.- Localizar las áreas en que se hallen zonas áridas ;

II.- Evaluar y recopilar toda la información pertinente, acerca de dichas zonas, tanto por entidades federativas como a nivel nacional, inventariando los recursos humanos y naturales con que se cuenta;

III.- Realizar por lo que respecta a las zonas áridas, estudios sobre las principales actividades que en ellas se desarrollan tecnología utilizada, sistemas de producción, infraestructura, servicios públicos, comunicaciones, régimen de crédito, precios de los productos y costos de producción, actividades complementarias, y en general, todas aquellas que sean conducentes al desarrollo de estas regiones;

IV.- Promover y coordinar ante las diversas dependencias oficiales los trabajos de desarrollo aprobados para las zonas áridas;

V.- Promover la organización de los productos regionales y sectoriales para favorecer la obtención de créditos, subsidios y precios adecuados a la producción, por medio de la venta directa o la industrialización de los productos, a través de la propia organización de productores;

VI.- Promover la participación directa de los habitantes de las zonas mencionadas en los programas de desarrollo y en la ejecución de las tareas que se emprendan, llevando, a cabo, para ello, la divulgación de la información tecnológica necesaria;

Con el Decreto, publicado en el Diario Oficial el día 9 de --
Abril de 1973, las atribuciones de la Comisión Nacional de las Zonas Ari--
das se van a incrementar de manera considerable, y así tenemos que ésta--
Comisión, aparte de las atribuciones apuntadas con anterioridad tiene las
siguientes :

VIII.- Organizar y determinar los medios más adecuados para la
explotación y aprovechamiento de los frutos y recursos de propiedad nacio--
nal, ejidal y comunal de las zonas áridas, dentro de las normas y técni--
cas más apropiadas, que propendan a mejorar la calidad y cantidad de ta
los productos;

IX.- Coordinar su actividad con las Secretarías y Departamentos
de Estado respectivos, en la realización de los programas de mejoramiento
social, agropecuario, forestal e hidrológico, planes que serán comunicados
a las autoridades ejidales y comunales para que los ejidatarios y comu--
neros colaboren en la consecución de dichos planes;

X.- Realizar por sí, o en asociación con los ejidatarios y comu--
neros, con otras empresas oficiales y de participación estatal o con parti--
culares :

a) La industrialización de los productos o sustancias, cuando--
existan en cantidades técnica y económicamente aprovechables, teniendo --
en cuenta la capacidad, equipo procedimiento empleado y demás caracterís--
ticas propias de la planta industrializadora o beneficiadora;

b) La comercialización de los frutos, materias primas o produc--
tos industrializados que maneje, en los volúmenes, calidades y condiciones
de presentación que faciliten su venta y distribución por los conductos em--
presariales más adecuados, que permitan la obtención de los mejores pre--
cios del mercado;

c) El establecimiento de centrales de maquinaria, para propor--
cionar los servicios concernientes a los cultivos agrícolas de los núcleos --
agrarios, a través de alquileres o maquilas y mediante tasas económicas.

XI.- Construir o promover la edificación, adquirir, vender y ad--
ministrar las instalaciones y los bienes destinados a la industrialización y

comercialización de los productos que provengan de las zonas áridas;

XII.- Actuar, cuando su situación financiera, económica y administrativa lo permitan, como agente de los núcleos agrarios de las zonas áridas, para la compra de los insumos o bienes de capital que se usen o apliquen directamente en las labores o explotaciones agropecuarias que realicen;

XIII.- Garantizar o avalar los créditos que los ejidos o comunidades puedan obtener directamente, mediante acuerdo del Ejecutivo de la Unión.

XIV.- Efectuar los estudios socio-económicos y técnicos conducentes a la fijación de los precios de garantía o mínimos de compra de los frutos y productos que maneje, que podrán ser variables por regiones, ciclos, costas y calidad, de acuerdo con las condiciones que prevalezcan en el mercado nacional o internacional;

XV.- Obtener de los bancos del Sistema Nacional de Crédito Oficial y las demás instituciones similares que se lleguen a establecer, las financieras oficiales y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, los empréstitos o financiamientos que convenga invertir en los programas de desarrollo económico que se hacen, en beneficio de los ejidos y comunidades de las zonas áridas;

XVI.- Operar con otras organismos o empresas del país, que aunque no pertenezcan al sistema Nacional de Crédito Agrario, efectúen operaciones de crédito agrícola o industrial;

XVII.- Gestionar por los conductos autorizados previa opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Nacional Financiera, S. A., créditos de bancos extranjeros a plazos convenientes, para el cultivo, industrialización y comercialización de productos de exportación;

XVIII.- Canalizar sus propios recursos para encauzar la producción de los ejidos y comunidades, en el sentido que más convenga a la economía regional y nacional de acuerdo con los planes que se aprueben ;

y

XIX.- Crear, con aportaciones de todas las industrias o empresas que constituya y con subsidio federal, escuchando el parecer de la Secretaría de Educación Pública, de la de Reforma Agraria, centros regionales de adiestramiento industrial Ejidal, con el fin de capacitar a los campesinos, y a los hijos de éstos, en adecuadas técnicas industriales, así como en materia de administración y mercados.

El artículo 4o. del Decreto de creación de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas expresa que la Suprema Autoridad de la Comisión residirá en el Consejo Directivo, cuya presidencia recaerá en la persona que designe el Presidente de la República, y del cual formarán parte los subsecretarios designados por los titulares de los ramos de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, (la referencia hecha anteriormente, acerca de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial el 29 de Diciembre de 1976), Obras Públicas, Recursos Hidráulicos y Salubridad y Asistencia, un Secretario General del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, (con la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se convirtió en Secretaría de la Reforma Agraria), los Subdirectores Generales del Instituto Nacional de Comercio Exterior y del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, en cuanto estén integrados éstos organismos, y un representante de cada uno de los gobiernos, de Baja California Sur, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango e Hidalgo.

Encontramos en la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, la particularidad de ser una Comisión Intersecretarial Mixta, integrada por Secretarías y Departamentos de Estado, además de organismos de diferente naturaleza, como es el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, que es un organismo descentralizado, y por Gobiernos de las Entidades Federativas.

El Consejo Directivo, designará a un Director General, el cual ejercerá las funciones administrativas y ejecutivas de la Comisión y sus atribuciones las indica el artículo 5o. a saber :

I.- Representar jurídicamente a la Comisión, en las términos de las instrucciones que reciba para éste fin;

II.- Proponer al consejo las medidas que estime convenientes para el cumplimiento de las tareas que éste Decreto asigna a la Comisión;

III.- Cumplir y ejecutar las decisiones que el Consejo adopte;

IV.- Proponer al consejo la designación del personal de la Comisión;

V.- Formular y ejercer el presupuesto, de acuerdo con las indicaciones que reciba del Consejo.

El Decreto de adiciones que fué publicado en el Diario Oficial el 9 de Abril de 1973, adicionó la fracción I y IV, del artículo 5o. las que expresan lo siguiente :

I.- En consecuencia, tendrá el carácter de apoderado general y representante legal del Consejo Directivo y de las Instituciones, empresas o Industrias que lleguen a formarse, en todas las facultades generales, y las particulares que requieran cláusula especial conforme a la Ley, sin limitación alguna, en los términos de las tres primeras párrafos del artículo 2554 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, aplicable en toda la República en Materia Federal, (o sea facultades generales para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de dominio). Tendrá facultades para actos de administración y dominio, para pleitos y cobranzas, para otorgar y suscribir títulos de crédito en los términos del artículo 9o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pero para ceder, vender enajenar y gravar los bienes inmuebles que formen el patrimonio de la Comisión o de las empresas e Industrias, será necesario el Decreto Presidencial respectivo que lo autorice. Tendrá igualmente facultades para formular querrelas en los casos de los delitos que solamente pueden perseguirse una vez llenada esa condición, así como para otorgar el perdón extintivo de la acción penal para ésta clase de delitos. Podrá substituir, reservándose su ejercicio, el mandato en todo o en parte, dando cuenta al Consejo Directivo.

IV.- Proponer al Consejo la designación de los funcionarios de la Comisión;

Igualmente el Decreto anteriormente citado adiciona las siguientes fracciones :

VI.- Comunicar al Consejo Directivo con oportunidad los Estados financieros, balances ordinarios y extraordinarios y los informes genera-

les y especiales que permitan conocer de modo permanente la situación financiera, operativa y administrativa de cada una de las empresas o industrias;

VII.- Proponer al Consejo los Proyectos sobre creación de empresas o instituciones filiales y el establecimiento de instalaciones industriales y comerciales, indispensables para realizar las funciones y actividades que le han sido delegadas a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas;

VIII.- Formular los reglamentos de funciones y atribuciones de las diversas empresas o industrias, los instructivos de labores, los controles internos y externos, y en general, todas las disposiciones relacionadas con la organización de las mismas;

IX.- Proveer todo lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio de los presupuestos de gastos de la Comisión y de las empresas o industrias;

X.- Obtener de las Secretarías y Departamentos de Estado competentes, los permisos y concesiones que se requieran para aprovechar técnica y racionalmente, los frutos, recursos o sustancias que se encuentren dentro de las regiones áridas;

XI.- Concertar con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, los convenios indispensables para la organización de los ejidos, nuevas centras de población y núcleos que de hecho por derecho guarden el estado comunal; en todas las cosas, el Departamento vigilará esos trabajos;

XII.- Celebrar con las Universidades, Institutos Tecnológicos y Centros de Enseñanza Superior del País, los convenios necesarios para que los ejidos y comunidades de las zonas áridas y las empresas o industrias -- que establezca la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, reciban la asistencia de los pasantes de las carreras que deban prestar servicio social; y

XIII.- Gestionar los créditos y financiamientos indispensables para la realización o funcionamiento e incremento de las actividades de las empresas o industrias, previas las autorizaciones legales correspondientes.

El artículo 5o. bis, expresa que para el mejor desarrollo de sus funciones, el Director General de la Comisión Nacional de las Zonas Ári

das, contará con el auxilio de un comité técnico consultivo que celebrará junta cada tres meses o cuando se estime necesario y que estará integrado por las personas que desempeñen los cargos de Directores Generales de Crédito, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Industrias Rurales de la Secretaría de Industria y Comercio, Industrias de, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Fomento del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Geohidrología y Zonas Áridas, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, Programación de la Secretaría de Obras Públicas; Educación Tecnológica Agropecuaria y Educación Tecnológica Industrial, de la Secretaría de Educación Pública; Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados y Territorios, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; Inversiones Públicas, de la Secretaría de la Presidencia; Aprovechamientos Forestales, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de la Secretaría del Patrimonio Nacional; de la Comisión Federal de Electricidad; de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Ferrocarriles Nacionales de México; Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.; la Comisión de Fomento Minero; Guanos y Fertilizantes de México, S. A.; Programa para el Desarrollo del Servicio Social, del Instituto Nacional del Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular; Servicios al Exportador del Instituto Mexicano de Comercio Exterior; y el Director Técnico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Las relaciones de Trabajo las establecen los artículos 7o. y 8o. los cuales señalan :

Artículo 7o.- La Comisión Nacional de las Zonas Áridas nombrará y contratará todo el personal que le sea necesario, en forma permanente o eventual y las relaciones laborales con sus trabajadores, se registrarán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, salvo los casos en que por necesidad del servicio deba aplicarse la Ley Federal del Trabajo o el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, aplicable en toda la República en materia federal.

Artículo 8o.- Los trabajadores de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedan incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Decreto del Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial, el --

10. de Diciembre de 1971, establece en los siguientes artículos que :

Artículo 9o.- Los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a - la Comisión gozarán de las franquicias y prerrogativas concedidas con respecto a los fondos y bienes de la Federación;

Artículo 10o.- Dicho bienes, así como los actos y contratos que celebre la propia Comisión en cumplimiento de su objetivo, igualmente estarán exentos de toda clase de contribuciones, impuestos y Derechos.

Artículo 11o.- La Comisión se considera de acreditada solvencia y no está obligada a constituir depósito ni fianza legales.

Artículo 12o.- La Comisión Nacional de las Zonas Áridas gozará de franquicia postal y telefónica.

Como es de observarse, dichos artículos se refieren a las facilidades tributarias de que goza la Comisión Nacional de las Zonas Áridas. - En el mismo sentido, se declara el Decreto del Ejecutivo del 9 de Abril - de 1973, en lo que respecta a la empresa e Industrias que constituya la - Comisión, sobre lo cual el artículo 18 de éste Decreto, nos dice que :

Las empresas e Industrias que constituya la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, tendrán derecho a que se les proporcione, a bajo precio energía eléctrica, petróleo o cualquier otro energético que les sea indispensable. Las ministraciones de petróleo y sus derivados se harán a precio de distribuidor.

El artículo 23, señala que las empresas e Industrias que constituya la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, independientemente de sus tipos de producción, podrán solicitar de las autoridades competentes, las exenciones y franquicias que procedan.

Los núcleos agrarios donde operen las empresas o Industrias que establezca la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, tienen derechos preferentes, como lo indica el artículo 13o. para :

1.- Ser contratadas durante la instalación y operación de los silos, bodegas, almacenes, beneficiadoras y cualquier otro sistema de conservación, industrialización o comercialización de los productos provenientes-

de las zonas áridas, siempre que los ejidatarios y comuneros se sujeten a los cursos y requisitos de capacitación que al efecto se establezcan;

II.- Transportar la producción agropecuaria, forestal o minera, a los centros de distribución y consumo o industrialización cuando cuenten con unidades para ese efecto y los permisos respectivos;

III.- Recibir la asistencia de profesionales, técnicos o pasantes en la realización de los programas de mejoramiento social agropecuario, forestal e hidrológicas que se lleven a cabo;

IV.- Utilizar los servicios técnicos que las centrales de maquinaria que se establezcan, puedan prestar durante el cultivo de la tierra, o la explotación de otros recursos, a través de alquileres o maquilas y mediante tasas económicas;

V.- Participar en las utilidades líquidas que resulten de la explotación de los recursos de su propiedad y de las operaciones realizadas por las empresas o industrias que se establezcan, de conformidad con los convenios suscritos, y

VI.- Asistir a los centros regionales de adiestramiento industrial que organicen cursos de capacitación técnica que se relacionen con el campo.

Quienes se inscriban y muestren un especial aprovechamiento y disposiciones para el estudio, tendrán, en igualdad de condiciones preferencias para ser becados en las escuelas de estudios agropecuarios de nivel superior. En los centros regionales que se fomen, serán inscritos los campesinos, las hijas de éstos y de las maestras rurales que radiquen en las comunidades agrarias.

Es de destacar la importancia que se le da a la realización y desarrollo de los planes de industrialización y comercialización que emprenda la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, al decir el Decreto que estamos tratando en su artículo 15o, que todas las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados, que por la naturaleza de sus funciones, puedan coadyuvar con estas, procurarán efectuar con carácter de preferente las obras de infraestructura necesarias. En todo caso, deberá cuidarse que las empresas o industrias, cuenten con todos los elementos técnicos y -

económicos indispensables para garantizar su eficaz desenvolvimiento.

Las empresas o industrias organizadas por la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, nos señala el artículo 16o., podrán ocupar, previo acuerdo de la asamblea general, que deberá notificarse al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, las superficies indispensables para dar cumplimiento a los servicios públicos y sociales que se le tienen encomendados. Los solares o superficies ocupados, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal o comunal.

El artículo 17 expresa, que la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, celebrará con los ejidatarios y comuneros, los convenios y contratos que procedan, para llevar a cabo el aprovechamiento de sus recursos, debiendo fijarse en cada caso, los precios que se pagarán por la materia prima entregada, así como las condiciones en que se distribuirán las utilidades líquidas que se obtengan, tanto de la operación de las empresas e industrias como de la participación que reciba de los beneficios de la industrialización.

El artículo 19o. nos dice que la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, está obligada a ejecutar, en el término prudente que para el efecto se señale y de conformidad con los convenios celebrados con los ejidatarios y comuneros, los planes de inversión, aprovechamiento, industrialización y comercialización aprobados por el Consejo Directivo. En caso contrario, los núcleos agrarios podrán, por sí o en asociación con otras empresas oficiales o de participación estatal, preferentemente, o con terceras, explotar los recursos de que se trate.

La venta de la producción obtenida con el crédito negociado -- por la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, se hará por conducto de la empresa o industria correspondiente, previo acuerdo del Director General de la propia Comisión.

Finalmente, las utilidades líquidas de las empresas e industrias operadas por la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, se destinarán en los porcentajes que apruebe el Consejo Directivo, como lo indica el artículo 22o. para :

1.- A la creación de nuevas fuentes de trabajo;

II.- A la formación de un fondo de reserva para que dichas empresas e industrias, sean autosuficientes, y

III.- A su distribución entre ejidatarios y comuneros, en la proporción que a cada quien corresponda, en los convenios celebrados al efecto.

Los transitorios nos señalan que :

I.- Que éste decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación;

II.- Se derogan todas las disposiciones administrativas que se opongan a él;

III.- Dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de este Decreto deberá celebrarse la primera junta del Comité Técnico Consultivo, el cual dijimos en líneas anteriores que, éste va a auxiliar a el Director General de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, tal como lo expresa el artículo, 5o. bis del Decreto del Ejecutivo publicado el 9 de Abril de 1973.

De tal manera, podemos decir que la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, creada como institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país, y cuya creación es relativamente reciente, se le han ampliado sus facultades originales con los Decretos del Ejecutivo de 1971 y 1973; para que lleve mejor a cabo las funciones encomendadas, y estas facultades atribuidas con posterioridad a su creación, van a procurar permitirle entre otras; las de programar, ejecutar, incrementar adecuadamente, la explotación, industrialización, comercialización de los frutos y recursos que se localicen dentro de los terrenos nacionales, ejidales o comunales, comprendidos en las zonas áridas, con miras al progreso económico y social de éstos núcleos agrarios.

También se autoriza a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas para establecer, organizar y administrar, las instituciones, empresas, instalaciones industriales y comerciales necesarios para llevar a efecto los planes, actividades y servicios encomendados, a través de los Decretos del Ejecutivo Federal.

Consideramos que la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, es

una Comisión Intersecretarial de carácter económico, la cual tiene la naturaleza jurídica de, un organismo descentralizado por servicio, ya que en dicha comisión concurren elementos esenciales, comunes a la descentralización, como son : la personalidad jurídica y patrimonio propios, cuenta -- con autonomía técnica y autonomía orgánica restringida; lo cual es generalmente común a los organismos descentralizados por servicio existentes en nuestro país.

Creemos que es un gran acierto del Ejecutivo Federal, al crear esta entidad administrativa, que coordine los esfuerzos de otras dependencias y organismos, para resolver los problemas de estas zonas áridas, las cuales por su cantidad de población y su extensión territorial, era improrrogable su incorporación organizada, al desarrollo del país.

3.- LA COMISION INTERSECRETARIAL PARA EL FOMENTO ECONOMICO DE LA FRANJA FRONTERIZA NORTE Y LAS ZONAS Y PERIMETROS LIBRES.- (4)

La Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la -- Franja Fronteriza Norte y Zonas y Perímetros libres, es creada por Decreto del Presidente de la República, lo cual como expresan los considerandos, -- se crea debido a que las condiciones económicas de la zona fronteriza norte y zonas y perímetros libres, originan problemas diferentes a los del resto del país que el desarrollo comercial de dichas zonas y perímetros libres, requiere de estímulos que contribuyan a asegurar el mercado para los artículos de origen interno;

Que las actividades industriales de tales zonas y perímetros requieren del firme y decidido apoyo del Gobierno Federal a efecto de estimular la producción de artículos suficientes para satisfacer las necesidades de sus habitantes, que contribuyan a la sustitución de importaciones, permitan la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales y, además, fomenten la exportación de artículos nacionales manufacturados;

Que el fomento de las actividades agropecuarias también requie-

(4) Decreto publicado en el Diario Oficial, el 11 de Mayo de 1972.

re del apoyo y estímulo, a fin de disponer de los insumos en condiciones adecuadas para asegurar y ampliar el mercado doméstico, promover las exportaciones y el ingreso remunerativo de quienes se dediquen a ellas, y para lograr los objetivos anteriores es necesaria la acción coordinada e inmediata de las dependencias del Ejecutivo Federal a quienes corresponda el estudio y resolución de los problemas de las mencionadas zonas y perímetros libres del país.

La Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y Zonas y Perímetros Libres, se crea, nos dice el artículo primero, para la resolución de los problemas de la zona fronteriza norte y zonas y perímetros libres del país, y se integrará con un representante propietario y un suplente de las Secretarías de Industria y Comercio, (referencia hecha con anterioridad, con lo que preceptúa, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Ganadería.

La Presidencia de la Comisión, nos señala el Artículo Segundo - del Decreto de Creación, será ejercida en forma alternada y con duración de un año, en el orden que se indica, por los representantes propietarios de las Secretarías de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Ganadería.

La Secretaría de la Comisión, de acuerdo con el orden de las dependencias, apuntadas en el párrafo anterior, y por el mismo término; es tará a cargo de los Directores Generales de Comercio de Estudios Hacendarios y de estudios Internacionales, respectivamente.

La Comisión Intersecretarial, tendrá por objeto, como lo expresa el artículo tercero, investigar, estudiar y formular programas para acelerar la integración económica de la zona fronteriza norte con el resto del país y el estudio de los asuntos relativos a las zonas y perímetros libres.

Los artículos cuarto, quinto y sexto, hacen alusión a los Comités Regionales de Promoción Económica, los cuales van a tener el carácter de organismos auxiliares y consultivos de la Comisión Intersecretarial que estamos tratando, por lo cual se señala que ésta podrá constituir comités regionales de promoción económica en las poblaciones fronterizas que considere conveniente, que dependerán de ella y funcionarán como organismos auxiliares y consultivos de la misma. La Comisión Intersecretarial para el

Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres acordará y determinará los organismos federales, estatales y las organizaciones industriales, comerciales y agropecuarias que formarán los comités regionales; invitándolos para que designen a un representante por cada uno para los que integran, el funcionamiento de los comités se regirá por las normas y disposiciones que expida la Comisión. Estos presentarán a la Comisión Intersecretarial para su aprobación y en su caso, ejecución, - las proposiciones, proyectos y programas acordados por la mayoría de sus miembros.

Y así estos Comités se constituyen mediante Reglamento (5) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo artículo 1o. nos dice - que los Comités se constituirán en una reunión mediante convocatoria de - la Comisión Intersecretarial, levantándose el acta constitutiva correspondiente y se integrarán con representaciones de las Secretarías de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Ganadería, del Departamento de Turismo, así como de los Gobiernos Estatales que acepten formar parte de dichos Comités, y de las Organizaciones Industriales, - comerciales y Agropecuarias a invitación que les formule la propia Comisión.

Los Comités contarán con un Presidente, un Secretario y los vocales que la Comisión Intersecretarial determine en cada caso.

El objeto de los Comités de Promoción Económica, lo señala el Reglamento de Constitución, en el Capítulo II, artículo 3o, que en su carácter de auxiliares y consultivos de la Comisión, emitirán opinión sobre :

- a) Las importaciones y exportaciones regionales;
- b) La promoción para incrementar las actividades comerciales de la región;
- c) El desarrollo industrial mediante la promoción para el establecimiento de nuevas industrias y la ampliación y mejoramiento de las existentes;

 (5) Reglamento publicado en el Diario Oficial, el 26 de Junio de - -
 1973.

- d) El fomento de las actividades turísticas de la región;
- e) Los estímulos fiscales a las exportaciones, importaciones y -
conurrencias;
- f) La promoción del programa relativo a las industrias de maqui
la, y
- g) Las demás que les encomiende la Comisión Intersecretarial.

El Capítulo III del reglamento, expresa las facultades y obligaciones de la Comisión, el Capítulo IV, su funcionamiento y el Capítulo V los procedimientos administrativos.

La Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres, es una Comisión Intersecretarial de carácter económico; es una Comisión Intersecretarial Simple, de acuerdo a lo expuesto en el Capítulo Segundo de este Trabajo, ya que está formada solo por Secretarías de Estado, consideramos que es un organismo administrativo desconcentrado, apoyándonos para expresar lo anterior, lo expuesto al tratar a la Desconcentración Administrativa en el Capítulo Primero.

4.- LA COMISION NACIONAL DE FRUTICULTURA.- (6)

La Comisión Nacional de Fruticultura, que originalmente fué -- creada por Decreto Presidencial, publicado el 31 de Agosto de 1961 y que al paso de los años, tuvo éste Decreto de origen diferentes reformas y adiciones, no alcanzaba a cumplir con los programas encomendados y por lo tanto fué necesario, como lo explican los considerandos del Decreto que -- estudiaremos; vigorizar su estructura orgánica, ampliando sus objetivos y funciones en los aspectos técnico y administrativo, para que la fruticultura nacional cuente con el impulso que requiere y están demandando los sectores dedicados a ésta importante actividad agroindustrial.

-
- (6) Decreto del Ejecutivo Federal, por el que se reestructura la Comisión Nacional de Fruticultura, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de Noviembre de 1974.

Lo que resulta conveniente ampliar y fortalecer la acción coordinada de todas las centros frutícolas establecidos en el país, a fin de propiciar una mayor producción, rendimiento y desarrollar mejores técnicas en las sistemas de plantación, de industrialización y comercialización de la fruta;

El constante desarrollo económico del país demanda que los servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, sean incrementados para cubrir las necesidades de la población, y para ese efecto, la Comisión Nacional de Fruticultura, ha tomado en cuenta el alto índice del aumento demográfico y el creciente proceso de industrialización, para elevar cuantitativamente y cualitativamente la producción frutícola, satisfacer las necesidades alimenticias de la población y particularmente la de escasos recursos. Por lo que resulta necesario para alcanzar estos objetivos; impulsar la fruticultura y coordinar adecuadamente la acción de profesores, investigadores y técnicos, a través de mejores métodos científicos y tecnológicos.

El artículo primero, del Decreto del Ejecutivo Federal por el que se reestructura la Comisión Nacional de Fruticultura, expresa que ésta es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto promover, estimular y mejorar la fruticultura del país, su industrialización y comercialización en los mercados interno y externo; cuyo domicilio será la Ciudad de México, Distrito Federal, sin perjuicio de establecer los centros regionales de desarrollo frutícola, Delegaciones y Oficinas que estime necesarios, tanto en el interior del país como en el extranjero.

El artículo segundo nos señala las atribuciones que tendrá la Comisión Nacional de Fruticultura, las cuales serán las siguientes :

- I.- Propiciar el incremento de los rendimientos de las plantas arbóreas, arbustivas y herbáceas, productoras de frutas o de las partes de ellas, que la población conoce y consume con tal nombre, mejorando su calidad;
- II.- Promover el mejoramiento económico y social de los productores de frutas, con base en las disposiciones legales vigentes;
- III.- Gestionar ante las Instituciones de Crédito, y organismos auxiliares, el otorgamiento de los créditos y financiamientos necesarios pa

ra los productores frutícolas organizados;

IV.- Promover la reglamentación y aplicación de normas de calidad para la producción frutícola nacional, en los procesos de selección, almacenamiento y empaque de frutas frescas e industrializadas, destinados a los mercados interior y exterior;

V.- Asesorar técnicamente a los productores nacionales de frutas, para la construcción e instalación de frigoríficos y bodegas de refrigeración destinados a la conservación de plantas y frutas, en las zonas que se considere necesario;

VI.- Promover el mejoramiento por medio de la técnica, de los frutales y frutas que son objeto de explotación comercial en su estado natural;

VII.- Planear y establecer, de acuerdo con el programa nacional agrícola, a cargo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, nuevos centros de multiplicación, propagación, experimentación y desarrollo frutícola, aprovechando sus propios recursos y los que obtenga por medio de financiamientos y créditos, o bien, con la participación de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales; de las organizaciones agrícolas, ejidales y comunales, organismos públicos, empresas particulares y de participación estatal;

VIII.- Coordinar con las instituciones de investigación frutícola y demás organismos oficiales que desarrollen trabajos afines, las actividades de investigación y experimentación, para el mejoramiento de la fruticultura nacional, propiciando el intercambio de técnicas, especialistas en la materia, con las naciones de tecnología más avanzada;

IX.- Fomentar, realizar y financiar estudios sobre la producción y mercadeo de frutas y de los productos industrializados, derivando de ellas las promociones que procedan, en beneficio de los productores y consumidores;

X.- Crear conciencia frutícola entre los productores, difundiendo, los conocimientos básicos y su correspondiente aplicación sobre la materia, realizando entre otras actividades :

a) Efectuar campañas permanentes de divulgación que tiendan a incluir en la dieta de la población el consumo de productos frutícolas, - empleando los medios masivos de comunicación y promoviendo la creación de huertos familiares y escolares, con la asistencia técnica requerida;

Cabe mencionar que recientemente a la publicación del Decreto que estamos tratando, si se hizo publicidad a lo referente a éste inciso, - pero en la actualidad se ha dejado de hacerlo, por lo que consideramos, - que debe hacerse una campaña permanente sobre el particular.

b) Editar publicaciones que difundan conocimientos de técnica frutícola en sus diferentes aspectos, accesibles a los campesinos del país, - preferentemente;

c) Organizar cursos intensivos de adiestramiento sobre actividades frutícolas, para agricultores, con objeto de satisfacer la demanda de - mano de obra calificada en ésta rama, y

d) Promover la coordinación de las actividades educativas de la Escuela Nacional de Fruticultura y sus filiales, con las escuelas tecnológicas Agropecuarias, y con las Escuelas de Educación Agrícola Superior del país, para la formación de técnicos especialistas en fruticultura, en sus diversos grados;

XI.- Servir como órgano de consulta de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para el otorgamiento de permisos y su correspondiente registro; destinados al establecimiento de viveros frutícolas de carácter comercial, a personas físicas y morales del sector público y privado, proponiendo las normas técnicas para su establecimiento, control de la producción y comercialización, para garantizar la calidad y sanidad de los productos; debiendo regularizar en los mismos términos, los viveros ya existentes, con el fin de proteger el desarrollo de la fruticultura nacional;

XII.- Coadyuvar con las Secretarías de Agricultura y Ganadería e Industria y Comercio, en la formulación del padrón de productores e industriales frutícolas, así como las estadísticas e informes que permitan un conocimiento de la producción, industrialización y comercialización de la fruta, para la elaboración del inventario Frutícola Nacional, cuidando su actualización permanente;

XIII.- Formar parte del Comité Calificador de Variedades de -- Plantas, y del Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas dependientes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para decidir sobre el otorgamiento de Certificados de Identidad y pureza de variedades -- frutales y Material Vegetativo, y Certificados de Sanidad, en relación con la producción en los viveros y centros de multiplicación y/o propagación -- de las plantas arbóreas, arbustivas y herbáceas productoras de frutas y ma-- terial vegetativo del país; y para la importación y exportación de árboles frutales, frutas, semillas y material vegetativo;

XIV.- Llevar a cabo, con la supervisión de la Secretaría de -- Agricultura y Ganadería, las campañas fitosanitarias necesarias y colaborar con la citada dependencia en la aplicación de las cuarentenas que en ma-- teria frutícola existen y las que se establezcan en el futuro para la protec-- ción de la riqueza frutícola del país;

XV.- Intervenir en coordinación con la Secretaría de Agricultu-- ra y Ganadería, en la producción de frutas en el país, a efecto de obte-- ner el mayor beneficio para los productores, determinando las especies y variedades frutícolas explotables, seleccionando para su propagación, las que tengan mayor rentabilidad, de acuerdo con los rendimientos de campo, posibilidad en su realización, costeabilidad económica, volumen en la de-- manda nacional y exterior de los productos naturales e industrializados;

XVI.- Celebrar contratos y convenios con productores y empresas que se dediquen a actividades relacionadas con la fruticultura, y que per-- mitan un mejor cumplimiento de sus fines;

XVII.- Fomentar y coadyuvar con los productores dedicados a la fruticultura, al establecimiento y operación de sus plantas industrializadas, y establecer y manejar, por cuenta propia industrias del mismo carácter;

XVIII.- Participar en organizaciones, reuniones y convenios de carácter nacional e internacional en todo lo relacionado con la produc-- ción, industrialización y comercialización de la fruta, en beneficio de los productores y consumidores;

XIX.- Figurar como proveedor oficial en las adquisiciones de fru-- tales, semillas y material vegetativo que realice el Gobierno Federal, los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal e Institucio--

nes Nacionales Auxiliares de Crédito, garantizando la calidad, sanidad y bajo precio en favor del sector público;

XX.- Fomentar, con otros países, programas de intercambio de profesores y técnicos especializados en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

XXI.- Gestionar, ante las autoridades competentes, la participación de elementos y materiales que requieran la investigación científica y tecnológica de la fruticultura, en los programas en que se realicen;

XXII.- Promover ante las autoridades que corresponda, la aplicación de medidas tendientes a estimular la producción, industrialización y comercialización de la fruta, en beneficio de los productores y consumidores;

XXIII.- Formar parte a través de su representante, de las Comités de Importación y exportación de frutales, semillas y material vegetativo, y coordinarse con la Secretaría de Agricultura y Ganadería e Instituto Mexicano de Comercio Exterior, en la misma materia;

XXIV.- Auxiliar a los grupos de campesinos y pequeños propietarios dedicados a la actividad frutícola, a solicitud de éstos, en el establecimiento de sociedades o de otras modalidades de asociación, que les permitan la defensa de sus intereses y el mejoramiento de sus condiciones de vida;

XXV.- Proponer a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la realización de Programas necesarios para el abastecimiento de agua, que requiera la ejecución de los planes de desarrollo frutícola, en las distintas regiones del país, y

XXVI.- Las demás actividades relacionadas con la producción, transformación o venta en los mercados nacionales o internacionales de la fruta, y las que sean necesarias o convenientes para la mejor realización de sus objetivos.

Es de observarse que son bastante numerosas las atribuciones de la Comisión Nacional de Fruticultura, las cuales las transcribimos en su totalidad, debido a su importancia, tomando en cuenta que si las responsa-

bles de su realización las llevan a cabo, se habrá dado un gran paso para la solución de los problemas, principalmente económicos que aquejan a la población que obtiene sus ingresos de ésta actividad, agropecuaria e industrial.

Los órganos de la Comisión Nacional de Fruticultura serán :

- I.- El Consejo de Administración, y
- II.- El Director General.

El Consejo de Administración es la Autoridad Máxima de la Comisión, la que se integrará, señala el Artículo Cuarto con los Titulares de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (hacemos hincapié en lo comentado con anterioridad, acerca de los cambios que se realizaron en la administración centralizada con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; *vr. gr.* Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos) Hacienda y Crédito Público Industria y Comercio (Comercio se convirtió en una sola Secretaría, e Industria pasó a formar parte de la del Patrimonio Nacional que se denomina ahora, Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial) del Patrimonio Nacional, Recursos Hidráulicos y Educación Pública; con el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, -- (con la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se le dió el rango de Secretaría de Estado denominándose en la actualidad, Secretaría de la Reforma Agraria) y con los Directores Generales del Instituto Mexicano de Comercio Exterior y de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; y con representantes de los fruticultores organizados del país, en el número que el Consejo determine.

Por cada consejero propietario se designará un suplente y los cargos de todos ellos serán honoríficos.

El Artículo Quinto expresa que el Secretario de Agricultura y Ganadería fungirá como Presidente del Consejo de Administración, el cual sancionará en la forma y términos que señale su reglamento de Funcionamiento. En las sesiones del Consejo, el Presidente del Consejo tendrá voto de calidad en caso de empate.

Las atribuciones del Consejo de Administración las encontramos en el Artículo Sexto, y son las siguientes :

I.- Planear y señalar directrices generales sobre las actividades que competen a la Comisión y aprobar los programas de operación y de inversiones que para cada ejercicio anual;

II.- Estudiar y en su caso aprobar, los presupuestos de ingresos y egresos de la Comisión;

III.- Vigilar el ejercicio de los presupuestos a que se hace referencia en la Fracción anterior;

IV.- Revisar los proyectos de políticas, planes y programas que en materia de fruticultura, deban someterse a la consideración del Presidente de la República;

V.- Examinar y en su caso aprobar, el balance anual y los informes financieros del organismo, previamente auditados;

VI.- Aprobar el informe anual que presente el Director General y decidir sobre los demás asuntos que éste le plantee;

VII.- Expedir el Reglamento Interior de la Comisión y

VIII.- Disponer y proveer todo lo necesario para el cumplimiento del objeto de la Comisión.

El Director General de la Comisión Nacional de Fruticultura, será nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de Agricultura y Ganadería; en éste sentido se expresa el Artículo Séptimo.

El Artículo Octavo, expresa las atribuciones del Director General, el cual tendrá las siguientes :

I.- Representar legalmente a la Comisión con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme al artículo 2554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales vigentes. Estas facultades las ejercerá en la forma que acuerde el Consejo de Administración;

II.- Otorgar y revocar poderes generales y especiales, pero --- cuando sean en favor de personas ajenas a la Comisión, deberá recabar -- previamente al acuerdo del Consejo de Administración;

III.- Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración;

IV.- Elaborar y presentar para autorización del Consejo de Ad- ministración, dentro de los sesenta días de cada año, los planes y progra- mas de operación y de inversiones para el siguiente ejercicio anual;

V.- Formular y presentar al Consejo de Administración, los esta- dos financieros, balances ordinarios y extraordinarios, así como los infor- mes que permitan conocer el estado administrativo y operativo de la Comi- sión;

VI.- Elaborar los proyectos de presupuestos de ingresos y egre- sos, y someterlos a la consideración y en su caso, aprobación del Consejo de Administración;

VII.- Crear, con la aprobación del Consejo de Administración, - las unidades tecnológicas y administrativas que se requieran para el buen - funcionamiento de la Comisión;

VIII.- Nombrar y remover al personal administrativo y técnico - de la Comisión, señalándole sus funciones y remuneraciones y proponer al Consejo de Administración el nombramiento de los funcionarios que autori- ce el presupuesto;

IX.- Proveer lo necesario para el debido cumplimiento de los - programas y el ejercicio del presupuesto de la Comisión;

X.- Asistir a las sesiones del Consejo de Administración con voz pero sin voto, y

XI.- Elaborar los instructivos de labores, los controles externos- e internas, y en general, todas las disposiciones relacionadas con la orga- nización y funcionamiento de la Comisión.

Los empleados de confianza de la Comisión, serán : el Director General, los Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Contralor,-

Auditor Interno, Asesor Legal, y aquellos otros que realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización.

Las relaciones de trabajo de la Comisión Nacional de Fruticultura, se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123, Constitucional.

En los artículos transitorios se señala que el Consejo de Administración deberá aprobar el Reglamento Interior de la Comisión, dentro de las noventa días hábiles siguientes a la publicación de éste Decreto.

Se abrogan los Decretos de fechas 16 de Agosto de 1961, de 19 de Diciembre de 1961 y 13 de Enero de 1971.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dictará las medidas conducentes para cubrir el presupuesto de la Comisión Nacional de Fruticultura.

Por lo que desprendemos de éste Decreto del Ejecutivo, que la Comisión Nacional de Fruticultura, es una Comisión Intersecretarial de Carácter Económico, que tiene la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado por servicio, ya que cuenta con personalidad jurídica, propia patrimonio propio, el cual se integrará con :

I.- Los Bienes que forman el activo y pasivo que actualmente tiene ;

II.- Los bienes y recursos que le otorgue el Gobierno Federal, - los Gobiernos de las Entidades Federativas y demás Organismos del Sector Público, así como Particulares, para el cumplimiento de sus fines;

III.- Los ingresos que perciba por los servicios que proporciona - y los que resulten del aprovechamiento de sus bienes;

IV.- Las aportaciones voluntarias, periódicas y eventuales, donaciones y otras liberalidades que reciba de Instituciones Públicas y Privadas, o de Asociaciones de Productores; y

V.- Los demás bienes y derechos que adquiriera por cualquier otro

título legal.

La Comisión Nacional de Fruticultura, está dotada de autonomía técnica y de autonomía orgánica, y es una Comisión Intersecretarial Mixta ya que está integrada por Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, y representantes de los Particulares.

5.- LA COMISION NACIONAL DEL CACAO.- (7)

La Comisión Nacional del Cacao, es creada por Decreto del -- Ejecutivo Federal, debido a como lo explican sus Considerandos por ser el cacao un producto de alto valor nutritivo, útil para el consumo doméstico y por representar un destacado renglón de exportación, por lo que se da -- la necesidad de fortalecer la acción coordinada de los sectores cacaoteros del país, con el objeto de propiciar mayores rendimientos en su propio pro -- vecho y desarrollar con mejores técnicas los sistemas de cultivo, de indus -- trialización y de comercialización y promover la investigación.

El artículo primero del Decreto de creación, expresa que la Co -- misión Nacional del Cacao tiene personalidad jurídica y patrimonio propios y su objeto será el de estimular y mejorar el cultivo y la industrialización del cacao, así como asesorar a los productores en las técnicas de produc -- ción, industrialización y comercialización en el mercado interno y en el -- exterior, cuyo domicilio será la Ciudad de México Distrito Federal y po -- drá establecer las agencias u oficinas que estime convenientes tanto en el interior del país, como en el extranjero. El patrimonio de la Comisión se integrará como lo dice el artículo sexto con :

I.- Con las bienes y recursos que inicialmente le asigne el Go -- bierno Federal.

II.- Con las aportaciones que en el futuro acuerden los Gobier -- nos Federales y de los Estados productores de cacao;

III.- Con los ingresos que perciba por los servicios que proporcio --

(7) Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de -
Noviembre de 1973.

ne y las que resulten del aprovechamiento de sus bienes;

IV.- Con los demás que pueda adquirir por cualquier título legal.

Por lo que se refiere al presupuesto de la Comisión Nacional -- del Cacao, el artículo segundo transitorio del Decreto de Creación, expresa que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará las medidas -- conducentes para cubrir éste.

Las atribuciones de la Comisión Nacional del Cacao están expresadas en el artículo segundo, las cuales son :

I.- Promover el mejoramiento económico y social de los productores de cacao;

II.- Fomentar, realizar y financiar los estudios e investigaciones relacionadas con la producción, industrialización y comercialización del cacao;

III.- Planear y promover la expansión, mejoramiento y tecnificación de todas las actividades relacionadas con la producción, industrialización y comercialización del cacao;

IV.- Regular e intervenir directamente en la venta del cacao; -- tanto en el mercado interno como en el internacional; y para tal fin, la Comisión determinará los mecanismos conducentes;

V.- Gestionar ante las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, los financiamientos necesarios para que los productores puedan -- desarrollar sus actividades en mejores condiciones;

VI.- Organizar cursos de capacitación para campesinos fundamentalmente sobre las áreas relativas a la producción, industrialización y -- comercialización;

VII.- Coadyuvar preferentemente con los productores en el establecimiento y operación de sus plantas beneficiadoras e industrializadoras -- del cacao, y establecer y manejar por cuenta propia plantas beneficiadoras e industrializadoras cuando sea necesario;

VIII.- Auxiliar a los grupos campesinos, a solicitud de éstos, en el establecimiento de cooperativas o de otras modalidades de asociación, - que les permitan la mejor defensa de sus intereses o procure un mejoramiento en las condiciones de vida de los agricultores dedicados al cultivo del cacao.

IX.- Formular el padrón de productores e industriales, así como las estadísticas e informes que permitan un conocimiento de la producción, industrialización y comercialización del cacao;

X.- Celebrar contratos de prestación de servicios con productoras y empresas que se dediquen a actividades relacionadas con el cacao y que permitan un mejor cumplimiento de sus fines;

XI.- Participar en organismos, reuniones y convenios de carácter internacional que afecten o puedan afectar los intereses nacionales en materia de la producción, industrialización y comercialización del cacao;

XII.- Pugnar por el establecimiento de normas de calidad del cacao y sus derivados, principalmente chocolate, que propicie un incremento en el consumo del grano, colaborando con el órgano de consulta con las autoridades competentes del Gobierno Federal para tal fin;

XIII.- Las demás actividades relacionadas con la producción, transformación o venta en los mercados nacionales o internacionales del cacao que le encarguen los productores, y las que sean necesarias o convenientes para la mejor realización de sus objetivos.

El Consejo de Administración que tendrá la Comisión Nacional del Cacao, estará integrado nos dice el artículo tercero, por un representante titular de la Secretaría de Industria, por uno de la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por un representante del Gobierno de Tabasco y otro del Gobierno de Chiapas; por un representante de los productores organizados del Estado de Tabasco y un representante de los productores organizados del Estado de Chiapas, y por un representante de la Unión Nacional de Productores de Cacao. Igualmente la Comisión, tendrá un Director General que será nombrado por el Presidente de la República.

Las atribuciones del Consejo de Administración, están expresadas en el artículo cuarto, y son :

I.- Disponer y proveer todo lo necesario para el cumplimiento del objeto de la Comisión;

II.- Aprobar los programas de operación y de inversiones para cada ejercicio anual;

III.- Estudiar y en su caso aprobar, los presupuestos de ingresos y egresos;

IV.- Vigilar el ejercicio de los presupuestos a que se refiere la fracción III;

V.- Examinar y en su caso aprobar, el balance anual y los informes financieros de los organismos debidamente auditados;

VI.- Expedir el reglamento interior de la Comisión, que de conformidad con el artículo cuarto transitorio, éste deberá aprobarse por el Consejo de Administración dentro de los noventa días siguientes de la publicación del Decreto de Creación.

Las atribuciones del Director General, las señala el artículo quinto y son las siguientes :

I.- Representar legalmente a la Comisión;

II.- Elaborar y presentar al Consejo de Administración dentro de los primeros seis meses de cada año, los programas de operación y de inversiones para el siguiente ejercicio anual;

III.- Formular y presentar al Consejo de Administración los estados financieros, balances ordinarios y extraordinarios, así como los informes que permitan conocer el estado administrativo y operativo de la Comisión;

IV.- Designar al personal administrativo y técnico de la Comisión y proponer al Consejo de Administración el nombramiento de los fun-

cionarias que autorice el presupuesto. Las relaciones de trabajo de la - Comisión Nacional del Cacao se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional;

V.- Proveer lo necesario para el debido cumplimiento de los programas y el ejercicio del presupuesto de la Comisión.

La Comisión Nacional del Cacao, es una Comisión Intersecretarial de Carácter Económico. Es una Comisión Intersecretarial Mixta y Descentralizada, creada para coordinar la producción, industrialización y comercialización del cacao, beneficiando económicamente y concomitantemente social, a la población dedicada a ésta actividad.

6.- EL COMITE NACIONAL DE FERTILIZANTES.- (8)

El Comité Nacional de Fertilizantes, es creado por Decreto del Ejecutivo Federal; para que la producción, distribución y utilización de las fertilizantes sea organizada y controlada para obtener mayores rendimientos en la producción agrícola del país.

El Considerando tercero del Decreto de creación, nos señala; -- que para el efecto de coordinar la planeación técnica de la producción agrícola con la aplicación de los métodos de fertilización mejoradores del suelo y reguladores de crecimiento y la producción y distribución de las sustancias fertilizantes, es necesaria la creación de un organismo (Comité Nacional de Fertilizantes) que, a nivel nacional y bajo la supervisión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (referencia hecha, anteriormente con respecto a lo señalado por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) resuelva los problemas que se presentan y elabore los reglamentos generales sobre el uso de fertilizantes y su fomento, para asegurar el progreso agrícola del país.

El artículo primero expresa que el Comité Nacional de Fertilizantes

(8) Decreto publicado en el Diario Oficial, el 24 de Abril de 1975.

tes se crea como organismo auxiliar de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y tendrá a su cargo la determinación de la política sobre el uso nacional de fertilizantes, la promoción para la investigación científica en éste ramo y su efectiva aplicación, y la coordinación de las actividades de la Secretaría de Agricultura y Ganadería con las que desarrolla Guanos y Fertilizantes de México, S. A. en esta materia.

Los objetivos del Comité Nacional de Fertilizantes, están expresados en el artículo segundo; y son los siguientes :

I.- Señalar los lineamientos generales sobre el uso racional de los fertilizantes, sometiéndolos a la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

II.- Promover el desarrollo de actividades relacionadas con la fertilización, financiamiento de asistencia técnica, investigación científica sobre fertilizantes y métodos de fertilización, de acuerdo con las metas y objetivos nacionales y la planificación agrícola de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; y

III.- Coordinar las actividades del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, la Dirección General de Extensión Agrícola de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y Guanos y Fertilizantes de México, S. A., en materia de fertilización.

El Comité Nacional de Fertilizantes, estará constituido nos dice el artículo tercero por :

I.- El Secretario de Agricultura y Ganadería, que fungirá como Presidente;

II.- El Director General de Guanos y Fertilizantes de México, S. A.;

III.- El Director General del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; y

IV.- El Director General de Extensión Agrícola de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Estos Funcionarios podrán delegar en los representantes que consideren convenientes; la facultad de asistir a las reuniones del Comité.

Las Funciones del Comité Nacional de Fertilizantes, están expresadas en el artículo cuarto, y son las siguientes :

- I.- Señalar los lineamientos de política de fertilización a nivel nacional, regional y por cultivos;
- II.- Promover la investigación y asistencia técnica sobre fertilización;
- III.- Señalar lineamientos para el funcionamiento de patronatos de fertilización;
- IV.- Revisar y elevar a la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, los reglamentos para el funcionamiento de los patronatos;
- V.- Promover el establecimiento y buen funcionamiento de los patronatos;
- VI.- Revisar y discutir cuadros de recomendaciones de fertilización, por Estados y Cultivos, los que serán base para el otorgamiento de créditos y aseguramiento de cosechas;
- VII.- Dictaminar sobre el pronóstico de ventas de fertilizantes y sugerir modificaciones al programa;
- VIII.- Coordinar las actividades de investigación, análisis de suelos y asistencia técnica y financiamiento sobre fertilización; y
- IX.- Promover y proyectar el uso racional de los fertilizantes.

El Comité se reunirá antes de los ciclos de siembras, se deriva esto, al decir el artículo 5o., que éste se debe reunir cuando menos dos veces por año, en los meses de febrero y agosto, respectivamente.

Las necesidades administrativas del Comité, serán cubiertas por Guanos y Fertilizantes de México, S. A.

De los Patronatos de Fertilización que se mencionaron al señalar las funciones del Comité, el artículo octavo, nos dice sobre el particular que en cada uno de los Estados de la Federación se constituirá un patronato, que estará formado por el Agente General de Agricultura y Ganadería de la Entidad, un representante de Guanos y Fertilizantes, S. A., Representantes de las organizaciones agrícolas de los ejidatarios, de los comuneros y de los pequeños propietarios, un Representante de la Dirección General de Extensión Agrícola y otro del Instituto Nacional de Investigaciones agrícolas. Se invita a formar parte del patronato a un representante del Gobierno del Estado.

Los integrantes del patronato desempeñarán respectivamente los siguientes cargos :

Como Presidente, el Agente General de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, como secretario el Representante del Gobierno del Estado, en su caso; como Tesorero el Representante de Guanos y Fertilizantes de México, S. A.

Los demás miembros actuarán como Vocales del Patronato, correspondiendo tres, a las agrupaciones Agrícolas de los ejidatarios, de los comuneros y de los pequeños propietarios; y dos a los representantes de la Dirección General de Extensión Agrícola e Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas. Los cargos que desempeñen los integrantes del Comité Nacional y de los Patronatos Estatales, serán honoríficos.

El Comité Nacional de Fertilizantes formulará su Reglamento Interno, así como el de los Patronatos Estatales, las cuales serán sometidas a la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la cual dirigirá sus actividades.

El Artículo 11o. expresa que Guanos y Fertilizantes de México, S.A., enterará a los patronatos Estatales el porcentaje autorizado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería con cargo al precio que se fije a los fertilizantes, para que el Patronato lo utilice en la investigación y promoción del uso de fertilizantes en sus respectivas jurisdicciones, bajo la supervisión de su manejo por parte de la citada Secretaría. El patrimonio del Comité Nacional de Fertilizantes y el de los Patronatos Estatales, en caso de disolución pasarán a la Secretaría mencionada.

En el artículo primero transitorio, se hace mención a que el presente Decreto, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

El Comité Nacional de Fertilizantes, es una Comisión Intersecretarial de Carácter Económico, Mixta y Desconcentrada y que podemos encuadrar conforme al marco general establecido con anterioridad en éste trabajo.

7.- LA COMISION INTERSECRETARIAL DEL LIMON.- (9)

La Comisión Intersecretarial del Limón, es creada por Acuerdo del Ejecutivo Federal, y como lo expresan los considerandos, por la necesidad de que se mejoren las técnicas de producción del limón fruta, a efecto de que dicha actividad responda a las necesidades económicas de los agricultores y al sano desarrollo de México. Que es conveniente que la industria beneficiadora del limón se ubique regionalmente en las zonas productoras del país y que dichas empresas aprovechen en forma integral éste cítrico;

Las políticas de comercialización interna y externa del limón - fruta y sus derivados, deben ser modificadas con el propósito de que los - productores participen en los beneficios resultantes de los precios finales; que debe promoverse el consumo del limón fruta y sus derivados, a efecto de coadyuvar en el mejoramiento de la salud de la población.

Es preocupación del Ejecutivo Federal, el incremento de las actividades agrícolas, industrial y comercial del limón y sus derivados, por tanto, está dispuesto a promover se otorgue la asistencia técnica, financiera y material necesaria para que se aproveche al máximo ésta riqueza nacional.

En el artículo primero, del Acuerdo de creación, nos dice los - fines y la forma como está integrada la Comisión Intersecretarial del Limón, y para el efecto nos dice : que se crea ésta, cuyo fin es coordinar la acción del Gobierno Federal en cuanto a la producción, industrialización y comercialización del limón y sus derivados; la que se integrará con un representante de las Secretarías de Industria y Comercio (ya he

(9) Acuerdo, Publicado en el Diario Oficial el 7 de Marzo de - - - 1975.

mas mencionado, lo que establece la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), Hacienda y Crédito Público, y Agricultura y Ganadería. Los Titulares de cada una de esas dependencias nombrarán al Subsecretario que los represente. La Comisión será Presidida por el representante de Industria y Comercio.

La Comisión Intersecretarial del Limón, será auxiliada, nos expresa el artículo segundo por Nacional Financiera, S. A., en su calidad de Institución Fiduciaria del Fideicomiso del Limón; la Comisión Nacional de Fruticultura; el Instituto Nacional de Investigadores Agrícolas; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la Unión Nacional de Productores del Limón. Estos Organismos nombrarán un representante en la misma.

El Artículo tercero nos señala el objeto de la Comisión Intersecretarial del Limón, y el cual es :

I.- Coordinar las políticas de Producción, Industrialización y comercialización del limón y sus derivados industriales;

II.- Promover que la producción del limón se programe, tomando en cuenta las condiciones ecológicas de cada zona, se seleccionen los patrones-raíces y productores; se apliquen las mejores técnicas agrícolas y en general se eleve la productividad en ésta rama;

III.- Realizar los estudios conducentes que permitan delimitar las regiones del país en las que se ubiquen las plantas beneficiadoras del limón, tomando en cuenta los volúmenes de producción de cada zona;

IV.- Definir las políticas, a que deben sujetarse las empresas industrializadoras del limón, con el fin de que se utilicen las técnicas de producción más convenientes, para aprovechar en forma integral éste cítrico;

V.- Establecer normas oficiales de calidad para el limón fruta y para sus derivados industriales;

VI.- Propiciar que los productores del limón obtengan un precio equitativo ya sea que éste se destine a la comercialización directa en calidad de fruta, o al proceso de industrialización;

VII.- Determinar los canales de exportación más adecuados para la comercialización del limón y sus derivados industriales, distribuyendo - las cuotas en razón de los volúmenes de producción y de la demanda internacional;

VIII.- La Comisión Intersecretarial queda facultada para establecer las medidas que estime convenientes y que tiendan a la consecución - de éste objeto.

La publicidad para el consumo del limón fruta, será promovida - por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y la Comisión Intersecretarial del Limón Coadyuvará con ésta Secretaría para el logro de éste propósito.

Finalmente el Artículo Primero Transitorio del Acuerdo de Creación, establece que éste entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial (Órgano del Gobierno Constitucional de las Estados Unidos Mexicanos).

Estableceremos pues que la Comisión Intersecretarial del Limón, - es una Comisión Intersecretarial de Carácter Económico, Simple y Descontraada, que tiende a mejorar las condiciones económicas, de quienes se dedican a ésta actividad.

Consideramos que las Comisiones Intersecretariales de Carácter - Económico tratadas en el presente capítulo, bastan para ejemplificar éstos - Organismos Públicos, materia de éste trabajo, hemos visto que son de diferente naturaleza jurídica, que se estructuraron en forma simple y mixta, recordando lo que dijimos con anterioridad de que las Comisiones Intersecretariales Simples, están integradas solo por Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y las de carácter mixto, que están integradas por - Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y por otro tipo de - organismos a la vez, que bien pueden ser, organismos descentralizados, empresas de participación estatal (caso del Comité Nacional de Fertilizantes, como ejemplo), Representantes de los Gobiernos de las Entidades Federativas y Organismos Privados.

Con respecto al medio de creación de las Comisiones Intersecretariales, en los ejemplos tratados, se crearon por Decreto y por Acuerdo - del Presidente de la República, pero sin que con ello fijemos que sean los

Únicas medias de creación, ya que como lo señalamos en su oportunidad, - también las Comisiones Intersecretariales aparecen en el cuerpo de una - - Ley, expedida por el Congreso de la Unión (caso de la Comisión Intersecretarial de Fomento al Turismo, que aparece en la Ley Federal de Turismo); y que por lo tanto podemos afirmar, que en la Administración Pública Mexicana no se sigue un criterio uniforme en cuanto a los medios de creación de las Comisiones Intersecretariales, que consideramos que esto se debe a que la Administración Pública tiene que resolver los problemas inmediatos que se le plantean en innumerables campos de actividad de la población del país que requiere y está demandando un mejoramiento en varias regiones de sus formas de vida.

CONCLUSIONES

1.- La Organización Administrativa, se presenta bajo diferentes modalidades, pero fundamentalmente pueden reducirse al régimen de Centralización, Descentralización y Deconcentración administrativas.

2.- La Centralización Administrativa; existe cuando la actuación de los fines del Estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales.

3.- Siendo unipersonal el Poder Ejecutivo Federal en México, de conformidad con el artículo 80 constitucional, tiene la necesidad de estar auxiliado para llevar a cabo sus funciones por una serie de órganos inferiores, que en su conjunto integran la organización administrativa centralizada, y no por el hecho de que cada uno de éstas órganos auxiliares se les asignen diferentes funciones con base en el principio de la división de trabajo en sentido funcional, dicha distribución de competencias en sentido material no es tajante, si no por el contrario su actuación nunca deja de estar en colaboración e interrelación con la de los otros órganos; resultando de tal suerte unitaria, subordinada y dependiente, toda vez que su objeto estriba precisamente en auxiliar a un solo superior común, que es el Presidente de la República.

4.- La Deconcentración Administrativa, que algunos autores la llaman descentralización burocrática y que otros consideran que es la preparación de la vía para la verdadera descentralización administrativa; con cepto éste último muy relativo, ya que el origen y naturaleza de ambas son distintas. Por lo tanto la Deconcentración Administrativa, es un procedimiento el cual implica que se le proporcionen todos los elementos, tanto jurídicos como materiales al órgano desconcentrado para que cumpla en

todos los aspectos con la función desconcentrada que se le encomienda. La Desconcentración Administrativa puede ser central o interna y periférica o externa.

5.- La Descentralización Administrativa debe contener los siguientes elementos :

- a) Personalidad jurídica propia,
- b) Autonomía Técnica,
- c) Autonomía Orgánica,
- d) Patrimonio Propio.

6.- Los antecedentes de las Comisiones Intersecretariales se encuentran en el Derecho Anglo - Sajón, y es el modelo Norteamericano el que sirve de base para la creación de éstos organismos en la legislación administrativa mexicana.

7.- El fundamento Doctrinal de las Comisiones Intersecretariales, lo encontramos en los principios de jerarquía y coordinación administrativas, y su fundamento Constitucional en los artículos 90; 89 fracción I; artículo 92, y en el artículo 73 fracción XXX, constitucionales. Su base legal está en el artículo 21 de la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

8.- Respecto a la naturaleza jurídica de las Comisiones Intersecretariales, ésta es muy difícil de determinar, decir que ésta corresponde en general a un organismo administrativo determinado, es partir de una premisa falsa, ya que las comisiones intersecretariales se nos presentan bien,

en forma : Centralizada, Desconcentrada o Descentralizada, lo cual sólo se logra vislumbrar, cuando se hace el estudio en particular de cada una de ellas.

9.- El término de "Comisiones Intersecretariales", éste no es homogéneo en la legislación administrativa, ya que éstos mismos organismos pueden recibir el nombre de : Comités, Consejas, etc. pero que nosotros

hemos insistido en llamar "Comisiones Intersecretariales", para no perder - el punto de vista de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, enunciado en su artículo 21.

10.- La creación de las Comisiones Intersecretariales puede ser - por : Ley expedida por el Congreso de la Unión : por Decreto u Acuerdo del Ejecutivo Federal y por Reglamento.

11.- Las Comisiones Intersecretariales pueden ser : Simples y - Mixtas; serán Simples aquellas que se integran solo por Secretarías y De-- partamentos de Estado, serán Mixtas las que se integren por :

a) Por Secretarías de Estado y al mismo tiempo por otro tipo de organismos,

b) Departamentos de Estado y otro tipo de organismos a la vez,

c) Por Secretarías y Departamentos de Estado y otro tipo de or-- ganismos, los cuales pueden ser; las entidades de la administración públi-- ca parastatal, representación de los particulares, autoridades de las entida-- des Federativas y autoridades Municipales.

12.- Las Comisiones Intersecretariales de Carácter Económico -- que hemos tomado para ejemplificación de éste trabajo, son de reciente -- creación y corresponden al sector agropecuario, en la estructura administra-- tiva del Gobierno Federal. Cada una de ellas ha sido creada para el de-- sarrollo de renglones económicos de variados sectores del país, a los cua-- les el Ejecutivo Federal ha considerado conveniente dar un mayor impulso, dada su importancia en la economía nacional.

13.- El sector agropecuario que aglutina a las Comisiones Inter-- secretariales, tratadas en éste trabajo, es un sector básico para el desarro-- llo del país, teniendo en cuenta la cantidad de población que se agrupa - en torno al mismo y que depende de él, debido a ello se entiende porqué la presente administración pública, así como las anteriores le han dado una importancia primordial, impulsando su desarrollo con las disposiciones jurí--

**dicen conducentes, y los demás medios necesarios para alcanzar éste objeti-
vo.**

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel
"Teoría General del Derecho Administrativo"
Segunda Edición, UNAM, México 1975.

Biolca Rafael
Derecho Administrativo; Tomo I
Editorial, "La Ley", Sexta Edición
Buenos Aires 1964

Biolca Rafael
"Ciencia de la Administración"
Segunda Edición, Roque Depalma, Editor
Buenos Aires 1955

Castañeda Niebla Arturo J.
"Las Fideicomisos Públicos, Nuevas Estructuras Administrativas"
Tesis Profesional, Tomo 252
Facultad de Derecho
México 1976

Castellanos Coutiño Horacio
"La Organización Administrativa Mexicana"
Conferencia en el Colegio de Abogados A. C.
México 1970

Cervantes Ahumada Raúl
Títulos y Operaciones de Crédito"
Séptima Edición, Editorial Herrero, S. A.
México 1972

Diccionario de la Lengua Española
Real Academia Española, Decimonovena Edición
Espasa Calpe, S. A.
Madrid 1970

Díez Manuel Ma.
"Derecho Administrativo" Tomo II
Bibliográfica Omeba
Buenos Aires 1965

Enciclopedia Universal Ilustrada
Tomo XII, Espasa Calpe, S. A., Madrid 1930

Entrona Cuesta Rafael
"Curso de Derecho Administrativo"
Editorial Tecoz, 3a. Edición
Madrid, 1968

Fraga Gabino
"Derecho Administrativo"
Duodécima Edición 1968
Decimosesta Edición, México, 1975
Editorial Porrúa

García Oviedo Carlos y Martínez Uceros Vicente
"Derecho Administrativo" Tomo I
Novena Edición, E.I.S.A.
Madrid, 1968

García Trevijano Fos José Antonio
"Tratado de Derecho Administrativo" Volumen II
Editorial de Revista de Derecho Privado
Madrid, 1968

Gascón y Marín José
"Tratado de Derecho Administrativo" Tomo I
 Undécima Edición, C. Bermejo; Impresor
 Madrid, 1950

Jéze Gastón
"Principios Generales de Derecho Administrativo"
 Editorial Depalma, 1949
 Traducción directa de la 3a. Edición Francesa "Les Principes -
 Généraux du Droit administratif"
 Edit. Marcel Giard, París, 1930
 Julio N. San Millán Almagro, Traductor

Gómez Yañez Miguel Angel
"La Organización Administrativa y las Comisiones Autónomas, los
Antecedentes Norteamericanos"
 Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia
 Tomo XI, Abril - Junio 1949, Número 42

Nava Negrete Alfonso
"Derecho Procesal Administrativo"
 Editorial Porrúa"
 México, 1959

Nava Negrete Alfonso
"Elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa"
 Conferencia en el Seminario Frnco - Mexicano - sobre Descon-
 centración Administrativa
 Del 15 al 31 de Julio de 1974
 Colección Seminarios, Número 1
 Secretaría de la Presidencia
 Dirección General de Estudios Administrativos
 México, 1976

Nava Negrete Alfonso
"Empresa Pública y Sociedad Anónima"
Revista de la Facultad de Derecho
Tomo XV; Número 57
Enero - Marzo de 1965

Olivera Toro Jorge
"Manual de Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa
México, 1972

Rebaso Emilio y Rodríguez y Rodríguez Juan
"Estudio Comparativo de las Comisiones y Corporaciones Descen-
tralizadas en los Estados Unidos de Norteamérica y México"
Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México
Año V, Septiembre - Diciembre, Número 15
México, 1952

Rayo - Villanova Antonio
"Elementos de Derecho Administrativo"
Vigésimocuarta Edición, Imprenta Castellana
Valladolid, 1955

Sayagués Lazo Enrique
"Tratado de Derecho Administrativo"
Volumen I
Montevideo, 1963

Tena Romfrez Felipe
"Derecho Constitucional Mexicano"
Editorial Porrúa
México, 1959

Villegas Bazavillbaso Benjamín
"Derecho Administrativo" Tomo II
Topografía Editora Argentina
Buenos Aires, 1930

Bases para la Reforma Administrativa en México
Secretaría de la Presidencia
Dirección General de Estudios Administrativos
México, 1974

Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal -
1970 - 1976
Siete Volúmenes
Secretaría de la Presidencia
Dirección General de Estudios Administrativos.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de Febrero de 1917.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de Diciembre de --- 1976.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Derogada) Publicada en el Diario Oficial, el 24 de Diciembre de 1958

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de las Organizaciones Descentralizadas y Empresas de Participación Estatal Publicada en el Diario Oficial, el 31 de Diciembre de 1970.

Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, Publicada en el Diario Oficial, el 4 de Enero de 1966.

**Ley de Inspección de Adquisiciones.
Publicada en el Diario Oficial, el 6 de Mayo de 1972.**

**Ley General de Población.
Publicada en el Diario Oficial, el 7 de Enero de 1974.**

**Ley Federal de Fomento al Turismo.
Publicada en el Diario Oficial, el 28 de Enero de 1974.**

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados.

Publicada en el Diario Oficial, el 2 de Febrero de 1940.

Decreto del Ejecutivo Federal, que crea la "Comisión Nacional de la Industria Azucarera"; publicado en el Diario Oficial el 18 de Diciembre de 1970.

Decreto del Presidente de la República, que crea la "Comisión Nacional de las Zonas Áridas"; publicado en el Diario Oficial el 5 de Diciembre de 1970.

Decreto del Ejecutivo Federal, que crea la "Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres" publicado en el Diario Oficial el 11 de mayo de 1972.

Decreto del Ejecutivo Federal, por el que se reestructura la "Comisión Nacional de Fritucultura"; publicado, en el Diario Oficial, el 4 de Noviembre de 1974.

Decreto del Ejecutivo Federal, por el cual se crea la "Comisión Nacional del Cacao"; publicado en el Distrito Oficial, el 21 de Noviembre de 1973.

Decreto del Presidente de la República, que crea el "Comité Nacional de Fertilizantes"; publicado en el Diario Oficial, el 24 de Abril de 1975.

Acuerdo del Ejecutivo Federal, por el que se crea la "Comisión Intersecretarial del Limón" publicado en el Diario Oficial, el 7 de Marzo de 1975.

Acuerdo del Ejecutivo Federal, que crea la Comisión Intersecretarial Transitoria de Estudios del Lago de Texcoco, publicado en el Diario Oficial, el 20 de Marzo de 1971.