

178 2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**DE LAS COMISIONES ADMINISTRATIVAS, EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL;
UN ANALISIS AL CASO CONCRETO:
LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS**

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

Asesor de Tesis: Lic. Mario Rosales Betancourt

Acatlán, Edo. de Méx.

1990

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

El presente estudio tiene como objeto principal analizar cuál es la aceptación actual del citado Organismo Público Descentralizado, dentro del ámbito de la Administración Pública Federal y sus perspectivas de actuación.

Para dicho objetivo, se encuadra primero a la Administración Pública Federal dentro del contexto general del Estado, a la Administración Pública Paraestatal dentro del contexto general de la Administración Pública Federal y por último, a los Organismos Públicos Descentralizados y la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, dentro del contexto general de la Administración Pública Paraestatal.

Se pretende realizar un análisis de las diversas facetas actuales de dicho organismo, para concluir si ha cumplido o no con el objeto para el cual fue creada, si es necesario sugerir modificaciones o si existe o no justificación de su existencia.

Lo anterior, basada principalmente en los objetivos planteados en sus instrumentos jurídicos y en la actividad actual que desarrolla este Organismo Público Descentralizado.

No se pretende criticar la actuación del organismo, sino analizar objetivamente las diversas facetas por las que ha pasado y lo que actualmente conforma.

CAPITULO I

EL ESTADO

Para lograr ubicar a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, objeto central de este trabajo, dentro del contexto general de la Administración Pública Federal, es necesario en principio conocer y determinar su ubicación en el marco general del Estado Mexicano.

Para el efecto señalado, únicamente se hará referencia a los aspectos teóricos del Estado que son necesarios a este trabajo, sin desconocer la gran extensión del estudio que sobre el Estado es necesario hacer para atender a las múltiples facetas del mismo.

I.1 FINALIDADES DEL ESTADO

De acuerdo con las ideas que el autor Miguel Galindo Camacho proporciona en su obra "Teoría del Estado", la actividad teleológica del Estado, consiste en la realización de una serie de actividades determinadas por la ley en la esfera de sus atribuciones que el hombre como tal no puede realizar, pero que están encaminadas a la satisfacción de las necesidades de éste. (Pág. 298).

Históricamente la polémica de los fines del Estado radica en determinar qué es más importante, si el individuo o el propio Estado y de la respuesta que se dé a esta interrogante dependerá el camino a seguir. La teoría liberal-individualista establece que el Estado debe servir para garantizar la libre acción de los individuos, sin estorbarles más allá de lo estrictamente necesario. La teoría intervencionista del Estado establece que la actividad de los individuos debe estar determinada por el Estado ya que éstos son incapaces para determinar lo que corresponde al bien común.

Es claro que ambas teorías en sí mismas llevan a soluciones igualmente radicales y por ello, han sido históricamente superadas, puesto que suponer que el Estado se circunscriba a actuar como mero policía es desconocer la extensa rama de actividades que en la vida moderna le corresponden no solo en aspectos económicos, sino también en aspectos sociales, culturales, políticos, etc. Asimismo, suponer que la actividad de los particulares debe estar totalmente sujeta y determinada por el Estado, es limitar la enorme potencialidad creativa del individuo cuando actúa en un ámbito de libertad.

"El liberalismo está plenamente superado, pero ello no quiere decir que se aboque por la abolición de la propiedad privada sino, que se propone que el Estado intervenga en la planificación económica mediante normas jurídicas, que permitan la coexistencia de la propiedad privada de los bienes de consumo con la estatal de los bienes de producción, compartiendo el Estado y la empresa privada esta tarea productora, puesto que de otra manera se llegaría a un mercado absolutista, negador de los derechos fundamentales del hombre, violador de su libertad y tumba de su dignidad". (1)

(1) Galindo Camacho, Miguel. Teoría del Estado. Pág. 300

I.2 ATRIBUCIONES DEL ESTADO

Para el cumplimiento de los fines del Estado, es necesario que este disfrute de diversas atribuciones tanto en su actividad pública como respecto de los particulares.

"Las atribuciones que en esa forma a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que los momentos actuales conserva, se pueden agrupar en las siguientes categorías:

A) Atribuciones de mando de policía, de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

B) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

C) Atribuciones para crear servicios públicos.

D) Atribuciones para intervenir mediante la gestión directa de la vida económica, cultural y asistencial del país". (2)

(2) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Pág. 14-15

"La doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado respecto de los particulares en los tres grupos siguientes:

A) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.

B) Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad.

C) Atribuciones para substituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva". (3)

1.3 PERSONALIDAD DEL ESTADO

El Estado para la realización de sus fines debe realizar un sinnúmero de actos de todo tipo, pero especialmente actos jurídicos de carácter administrativo, civil, etc. Por ello, se ha hecho necesario reconocer que el Estado tiene una personalidad jurídica, toda vez que unánimemente es considerado una persona moral cuyos actos deben estar debidamente regulados por el orden jurídico establecido.

"El estado como persona jurídica es detentadora de derechos y deberes, tiene actividad patrimonial, celebra contratos, otorga concesiones y demás actos jurídicos; comparece ante los tribunales y ostenta una reconocida personalidad de Derecho Internacional, participando en la O.N.U., cuyo artículo 2 de la Carta, reconoce que "la Organización está basada en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros". Los artículos 3 y 4 mencionan a los Estados como miembros de la misma". (4)

(3) Fraga, Gabino, Ob. Cit. Pág. 15

(4) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Pág. 66

I.4 ACTIVIDADES FUNDAMENTALES DEL ESTADO

"La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislatura positiva le otorga". (5)

Los Estados modernos han adoptado como actividades fundamentales la Legislatura, la Ejecutiva y la Judicial, (artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Esta distinción encuentra su origen en la teoría clásica de la división de poderes que inicia con Aristóteles para culminar con Locke y Montesquieu, que establecen la delimitación de atribuciones, atendiendo a la naturaleza de los diversos actos realizados por el Estado; esto es, que los actos legislativos son realizados por el Poder Legislativo, que los actos ejecutivos son realizados por el Poder Ejecutivo y que los actos judiciales son ejecutados por el Poder Judicial.

I.5 LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL ESTADO

A diferencia de otras épocas, el Estado moderno genera su propio derecho. "La función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política". (6)

La función legislativa recoge las situaciones jurídicas reales, las aspiraciones de los miembros de una sociedad y la necesidad de los cambios en lo político y social legitimándolos e incorporándolos al orden jurídico.

(5) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 13.

(6) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 41

Es necesario distinguir entre actividad legislativa constituyente y originaria.

"La función constituyente es la actividad fundamental del Estado encaminada a la creación, adición o reforma de las normas constitucionales. Ella tiene por objeto la formulación de normas jurídicas generales, relativas a la organización y funcionamiento de los órganos supremos del Poder Público, sus modos de creación sus relaciones y el régimen de garantía que protejan al ciudadano en contra de los abusos de las autoridades." (7)

Siendo las normas constitucionales la voluntad originaria del pueblo, éste tiene el derecho de alterar o modificarlas, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución.

De aquí dimana el carácter modificativo de la Constitución a través de los procedimientos establecidos en su artículo 135.

Se ha discutido en gran forma si el órgano legislativo en México tiene facultades para modificar integralmente la Constitución. En este sentido, "debemos insistir en que este poder revisor, es limitado y no puede extenderse más allá del concepto de las adiciones y reformas". Una revisión integral de la Constitución sería contraria a sus principios.

"La función constituyente originaria es la facultad que tiene un pueblo para dictar las normas constitucionales cuando el orden social se ha transformado. Toda revolución presupone una alteración del orden jurídico vigente".(8)

(7) Sánchez Viamonte, Carlos. El Poder Constituyente. Editorial Bibliográfica Argentina. A.C., citado por /Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. Pág. 42.

(8) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 43

De aquí se puede distinguir poder constituyente originario o revolucionario y poder constituyente constituido o permanente, en que el primero no dimana del orden Jurídico sino que es consecuencia directa de la destrucción del orden Jurídico anterior motivado por una revolución; un ejemplo de esta situación podría ser la Constitución Mexicana de 1857.

El segundo, el poder constituyente, tiene facultades para modificar la Constitución, pero sin alterarla o reformarla radicalmente y con sujeción a un procedimiento claramente definido la propia Constitución.

1.5.1 LA FUNCION LEGISLATIVA ORDINARIA

Por otra parte, el sistema Jurídico contiene gran cantidad de disposiciones Jurídicas secundarias a lo que se ha dado en llamar "legislación ordinaria, contemplándose en ella leyes Federales y los Tratados Internacionales en el ámbito Federal y en el ámbito local; leyes ordinarias, reglamentarias y municipales (excepto el Distrito Federal respecto de esta última)". (9)

Siguiendo al maestro Serra Rojas: "como todas las funciones del Estado la función legislativa ordinaria puede ser estudiada formal y materialmente". (10)

(9) García Maynés, Eduardo. Introducción al Estudio de Derecho. Pág. 88.

(10) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 44

Constitucionalmente el órgano establecido para crear la Ley es el Congreso de la Unión, mismo que se encuentra integrado por una Cámara de Diputados y otra de Senadores (Artículo 50 Constitucional.)

La propia Constitución, determina en forma precisa los procedimientos para la creación de la Ley.

Siguiendo el razonamiento señalado, la función legislativa desde el punto de vista formal "se refiere al órgano que tiene a su cargo la función.

La función legislativa corresponde formalmente al Poder Legislativo Federal que es el órgano que legalmente elabora la Legislación Federal, así como a las Legislaturas de las Entidades Federales, que expiden las leyes ordinarias o comunes de su competencia". (11)

El Congreso de la Unión, emite leyes o decretos de conformidad con el artículo 70 Constitucional, que establece: "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de Ley o Decreto.."

En cuanto al aspecto material de la función legislativa, se considera que: "Es una actividad estatal que realiza bajo el orden jurídico, por medio de ella, el Estado dicta disposiciones generales encaminadas a la satisfacción del bien público". (12)

(11) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 45

(12) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 47

Seguendo al autor citado el acto legislativo materialmente señalado tiene las siguientes características:

- a) Es una norma de conducta abstracta e impersonal aplicable igualmente a todo aquel que se coloque en su supuesto.
- b) Es una norma general y permanente creador de situaciones jurídicas federales que no se agota con un acto de aplicación ni elude a situaciones jurídicas federales.
- c) Es una norma obligatoria.
- d) Es imperativo derivado de los propósitos o fundamentos.
- e) Es coercitivo toda vez que puede imponerse aún en contra de la voluntad del obligado". (13)

1.6 LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DEL ESTADO

Otra de las funciones del Estado la cual es de fundamental importancia para mantener la armonía social, la constituye la actividad Jurisdiccional, que fundamentalmente consiste en la solución con base en las disposiciones jurídicas, de los conflictos surgidos entre las personas que forman parte de la sociedad o entre éstas y el propio Estado,

Se dice que la función Jurisdiccional es ejecutiva, Efectivamente lo es, toda vez que consiste en la ejecución de la ley. " La función ejecutiva se desenvuelve en dos ramas importantes:

(13) Serra Rojas, Andrés. Ob.Cit. Pág. 48

- a) La función es ejecutiva en sentido estricto, cuando -- se relaciona con las actividades administrativas del Estado; y
- b) La función Jurisdiccional, es cuando resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes, también una actividad ejecutiva que se diferencia por su naturaleza, motivo y finalidad. La expresión Jurisdicción viene del latín JURISTICTIO, que significa "decir el derecho". (14)

"A habido una parte de la doctrina que se ha inclinado a considerar que la función Jurisdiccional no se distingue sustancialmente de la administrativa; que en realidad en el Estado hay solo dos actividades diferentes: La de hacer las leyes y la de ejecutarla, sin que haya razón de fondo para distinguir la ejecución en casos de controversias y la ejecución en casos en que no hay conflicto". (15)

No obstante no se ha resuelto satisfactoriamente el conflicto de si la función ejecutiva es solo una que comprende a la Jurisdiccional y a la administrativa, en opinión del autor Gabino Fraga, "la función Jurisdiccional ha seguido un proceso de diferenciación hasta separarse de la función administrativa no solo porque dicha función Jurisdiccional, orgánicamente ha interesado a los tribunales sino que además, existen otros caracteres externos que las separan radicalmente". (16)

De acuerdo con el autor señalado, la función Jurisdiccional se caracteriza por el motivo, el fin. Dicha función supone una situación de duda o de conflicto previos, con respecto

(14) Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. Pág. 51

(15) Fraga, Gabino, Ob. Cit. Pág. 49

(16) Fraga, Gabino, Ob. Cit. Pág. 49-50

a un hecho, actitud o acto jurídico lo cual constituye el motivo, sometido el conflicto al tribunal, éste formula una declaración sobre la existencia del motivo, en tanto que el fin de la función jurisdiccional, lo constituye el acto jurisdiccional que en sí es la sentencia. "Esta decisión constituye el otro elemento esencial del acto jurisdiccional formando un todo indivisible con la declaración, a que se ha hecho referencia sobre la existencia del motivo, pero a diferencia de ésta, la sentencia sí produce un efecto de derecho..."(17)

Se ha dicho que la función jurisdiccional se caracteriza por el motivo y el fin, asimismo que el fin es la sentencia que constituye la decisión, la cual tiene efectos de derecho. "Una sentencia, dice Cardozo, no es únicamente un proceso de descubrimiento, sino también en grado considerable-un proceso de creación.

El Juez interpreta la conciencia jurídica y le da realidad en el derecho, pero al hacerlo contribuye a formar, modificar y robustecer el orden jurídico imperante". (18)

"La naturaleza jurídica de la sentencia descubre la intención de la ley y la aplica al caso en debate, como objeto exclusivo de la resolución. El Juez actúa de acuerdo con la lógica jurídica en forma análoga a la silogística. La sentencia altera el orden jurídico al producir nuevos efectos jurídicos que no se encontraban en el derecho original de las partes". (19)

(17) Fraga, Gabino Ob. Cit. Pág. 49-50

(18) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 52

(19) Serra Rojas, Andrés Ob. Cit. Pág. 55

En la misma forma como respecto de la función legislativa, la jurisdiccional es posible dividirla en formal y material.

"La función desde el punto de vista formal alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar el derecho. La función Jurisdiccional llamada también Judicial desde el punto de vista formal, es la actividad que normalmente corresponde al Poder ----- Judicial. Todos estos actos deben considerarse formalmente jurisdiccionales; su propósito es realizar la Justicia en el marco que establecen las leyes". (20)

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la función jurisdiccional en el ámbito Federal se ejerce por:

- a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- b) Por los Tribunales Colegiados de Circuito;
- c) Por los Tribunales Unitarios de Circuito;
- d) Por los Juzgados de Distrito;
- f) Por los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que por disposición de la ley ~~deben~~ actuar en auxilio de la Justicia Federal.

En las Entidades Federativas existen Leyes Orgánicas del Poder Judicial Local en el que se determinan los órganos que ejercen esta función.

La función Jurisdiccional desde el punto de vista material; atiende a los elementos propios, lógicos y naturales del acto Jurisdiccional. Esto es si el acto Jurisdiccional en sí es la sentencia que un tribunal dicta, lo hace desde el punto de vista material, atendiendo al conjunto de circunstancias lógicas y naturales que convergen en cada caso en particular. El acto jurisdiccional en sí atendiendo no a su aspecto formal sino material, es la actividad de ejecución de la ley para mantener o declarar el derecho.

I.7 LA FUNCION ADMINISTRATIVA

Son múltiples los autores que han tratado de definir lo que es la función Administrativa, partiendo de diversos puntos de vista.

Como punto de partida y en la misma forma como se han señalado los aspectos formal y material de las funciones legislativa y Jurisdiccional, diremos que: "la función Administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo un orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público a la realización de las demás actividades que le corresponden en su relación con otros entes públicos o con los particulares, regulados por el interés general y bajo un régimen de policía o control". (21)

(21) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 57

"Con el criterio formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo". (22)

Siguiendo al autor Gabino Fraga, en algunas de las definiciones que diversos autores han dado de la función administrativa, partiendo de la finalidad que el Estado persigue al realizarla son las siguientes:

Berthelemy explica que: "es la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley". (23) Esta definición se constituye por el aspecto formal del órgano que la realiza y por el fin que el Estado persigue. El autor consultado critica esta definición ya que el criterio de la finalidad perseguida se le debe utilizar cuando de los efectos de derecho que produzcan los actos del órgano que no son bastante para caracterizarlo.

Por otra parte sería conveniente determinar en que consiste la idea de "ejecución de la ley". Después de hacer un análisis de la "ejecución de la ley" puede confundirse con la noción de función administrativa si por aquella se entiende no solo la ejecución material o concreta de las leyes, sino también la realización de otras tareas en que o bien se hace uso de autorizaciones que la propia ley dicte o de facultades discrecionales que ella otorga..." (24)

Haurion afirma que: "la función administrativa tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los derechos generales, haciendo todo esto por medio de policía o por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del Poder Político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa". (Derecho Administrativo Pags. 11 y siguientes. citado por Gabino Fraga, pág. 56)

(22) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 55

(23) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 55

(24) Ibidem. Pág. 55

De la definición transcrita resaltan el fin de la función, los medios con que se realiza y los límites que la constriñen. El fin es la gestión de los asuntos públicos; los medios, son la policía y los servicios públicos; y los límites, los constituyen los fines propios del Poder Político, toda vez que no puede ir más allá que alcanzar dichos fines.

Ottomayer afirma que "la administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico". (25)

Para Jellinek, las "funciones materiales resultan de la relación existente entre la actividad del Estado y los fines del Estado. En razón del fin jurídico del Estado una parte de su actividad tiende a su establecimiento y a la protección del derecho, esta parte de su actividad se separa de las otras funciones, que tienen por fin afirmar la fuerza del Estado y favorecer la civilización; la administración realiza tareas concretas obedeciendo al impulso dado por las reglas jurídicas". (26)

En las dos definiciones anteriormente señaladas, resalta la relación de los fines del Estado con el orden jurídico, toda vez que la función administrativa encuentra su cobertura de actuación en el marco de dicho orden jurídico.

Otras definiciones toman como punto de partida ya no la finalidad del Estado, sino su actitud especial para realizarla.

(25) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 56

(26) Ibidem: Pág. 56

Laband dice que: "La administración pública es la acción del Estado". (27) Sostiene la idea que el Estado no solo debe hacer leyes y dictar sentencias. El autor consultado critica esta posición puesto que la acción implica pensamiento y voluntad de actuar.

Otro punto de vista de la función administrativa lo representa el que le ve sus diversos efectos producidos.

Duguit dice que el acto-regla forma el contenido de la función legislativa; el acto-subjetivo y el acto-condición de la función administrativa y que la función jurisdiccional se distingue por la naturaleza compleja del acto.

Diversas objeciones se han opuesto a su teoría y el antes consultado afirma que finalmente recurre a la noción de fin para caracterizar la función jurisdiccional.

Además, la teoría de Duguit cuando habla de la función Administrativa abarca dos tipos de actos, el acto subjetivo y el acto-condición, prescinde de los actos materiales, por ello, Jeze hablando de la función administrativa afirma que los actos creadores de situaciones jurídicas individuales y los que revisten a un individuo de un status son actos administrativos.

Kelsen dice: "Los tres poderes que distinguen la teoría tradicional responden únicamente a tres procesos que el derecho positivo actúa particularmente". La función administrativa tiene a su cargo el concretar la ley, particularizarla para que de este modo se cumpla con la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado; la acción administrativa prevé el mantenimiento de los fines públicos llevando sus determinaciones a casos particulares. Administrar no es solo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público e interés general, que determina la esencia de la actividad del Estado".(28)

(27) Fraga, Gabino, Ob. Cit. Pág. 56

(28) Serra Rojas, Andrés Ob. Cit. Pág. 58

La función administrativa: "es un conjunto de actos administrativos de connotación y alcances jurídicos muy variados. La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos-condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público". (29)

Podemos observar según lo dicho arriba, que la función administrativa se realiza bajo el orden jurídico por medio de actos ya sea subjetivos o actos-condición y que por ellos estos actos son creadores de situaciones jurídicas individuales. Pero además la Administración Pública realiza un conjunto de actos materiales que en sí no son jurídicos y que son considerados administrativos.

Dando algunas ideas breves sobre el acto administrativo es posible decir que: "el Poder Ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto: como gobierno o poder político o como poder administrativo.

El Ejecutivo, como gobierno o poder político; se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía.

La situación ejecutiva como poder administrativo; se define por la relación con la ley que ha de aplicar y de ejecutar en casos concretos". (30)

(29) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 58

(30) Fraga, Gabino Ob. Cit. Pág. 65

Como órgano político, el Ejecutivo realiza actos políticos, los cuales se caracterizan por que la autoridad lo dicta con tal carácter o porque afectan derechos políticos de los ciudadanos.

"El titular del Poder Ejecutivo gobierna o administra la cosa pública, como órgano del Estado colocado en el más alto poder Jerárquico pero, obviamente, esta inmensa, compleja y delicada tarea, la realiza con un heterogeneo equipo humano, en aplicación del principio de la división del trabajo y con arreglo a las técnicas de organización y métodos que recomienda la ciencia de la administración pública, y todo ello, desde luego, ejecutando las disposiciones contenidas en las normas jurídicas vigentes y que, normalmente -más no necesariamente-, repercute en la esfera jurídica de los particulares. No obstante, la naturaleza propia de esta función estatal conlleva a que el Jefe del Estado tenga ciertas atribuciones especiales, las más de ellas concedidas en la Constitución que, en principio no tienen efectos individuales, las cuales engloban a los llamados "actos de gobierno". (31)

El acto administrativo se refiere a los actos jurídicos y materiales realizados por la Administración Pública como órgano administrativo. a) Actos jurídicos que producen efectos de derecho; b) Actos materiales que se consideran simples desplazamientos de la voluntad.

La escuela realista ha considerado que los actos materiales son actos administrativos o todos los actos realizados por el personal de la administración son administrativos. Kelsen admite que los actos materiales son actos administrativos sin embargo, la doctrina francesa dice que no todos los actos materiales son administrativos, ya que también se dan en otras funciones. La verdad es que solamente la mayor parte de los actos materiales son actos administrativos porque el mayor número de ellos se ligan al funcionamiento de los servicios administrativos".(32)

(31) Ríos, Elizondo, Roberto, El acto de Gobierno Págs. 421-422

(32) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 64

En su caso, la doctrina mexicana piensa que: "es inconveniente llamar actos administrativos a la facultad reglamentaria propia del Poder Ejecutivo, a las resoluciones agrarias, obreras, fiscales y todas aquellas que corresponden al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, por que su naturaleza material corresponde a la función legislativa y jurisdiccional. Pero por otro lado creemos conveniente llamarles actos administrativos en virtud que la fuente del origen es la Administración Pública según lo más ortodoxo de la doctrina jurídica". (33)

(33) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Pag. 44.

C A P I T U L O I I

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

II.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La actividad humana desde sus orígenes, ha tenido la necesidad de "Administrar" en forma adecuada los medios que tiene a su alcance para el cumplimiento de ciertos objetivos, ayudándose mutuamente con otro u otros grupos de individuos, esto, con el propósito de poder subsistir a los embates de la evolución natural y a sus transformaciones sociales. Sin embargo, esta "Administración" que a través de los años ha caminado a la par con el hombre, apareció en el momento histórico necesario, no apareció como el Derecho (de la experiencia), sino por necesidad y de conjunto: "Cuando dos hombres se ayudan mutuamente a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de la Administración. Este acto tan simple tiene dos características esenciales: existe un "propósito": mover la piedra, y hay una "acción conjunta": varias personas combinan su fuerza para hacer algo que ninguna de ellas podría hacer por sí sola". (1)

(1) Herbert A., Simón, Et. Al., Administración Pública, Pág. 21

De la anterior configuración, se desprende que entre los individuos y grupos sociales, el prestar ayuda a alguien para que alcance el fin deseado, implicará una cooperación y ésta, por consiguiente, se depositará en una "administración"; "toda persona entregada a una actividad en cooperación con otros trabajadores es una administración".(2) Y será ella, la que buscará alcanzar determinados objetivos mediante la guía eficaz del trabajo y la cooperación de otras personas.

La etimología nos dice que: "administración" tiene su origen en la palabra "Administratio", gobierno dirección de alguna cosa, prestar ayuda". (3)

En consecuencia, a los vocablos derivados de "Administración" - como "administrar", se acude para su comprensión también a - sus raíces etimológicas, dicese que: "administrar", tiene su raíz en las palabras "ad-ministrare", que significa servir a; o bien a la contracción de "ad-manus-trahere", traer a mano, manejar, lo que alude a una gestión". (4)

En su concepto tradicional "administrador", proviene del latín "administrator", compuesto de "ad y manus" y "tractum", se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio. (5)

(2) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Pág. 70

(3) Ríos Elizondo, Roberto. Ob. Cit. Pág. 362

(4) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 63

(5) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 68

Analizando algunos autores, entre los que destacan Adolfo Merkl, Jorge Olivera Toro y Georges Langrod, estos conciben a la "administración" de la siguiente manera:

Para Adolfo Merkl; "Administración es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos" (6)

Para Olivera Toro; Administración es gestión de asuntos o intereses. Es una actividad teleológica para alcanzar fines humanos". (7)

Para Georges Langrod; "Administración un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas". (8)

La forma en que los autores tratados concibieron sus conceptos, fue mediante el análisis de la "cooperación mutua" esto, conforme al recorrido histórico que hacen hasta donde llega la memoria humana, para conocer y comprender desde sus principios el arte de la "administración", que ha sido una de las posesiones esenciales para el desarrollo del hombre.

(6) Ríos Elizondo, Roberto, Ob. Cit. Pág. 362

(7) Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Pag.7

(8) Langrod, Georges, Tratado de Ciencia Admva., Escuela de Admón. Pub. Madrid, citado por Serra Rojas, Andrés, Pag. 68

Por lo que respecta a los conceptos de "administración" y "administrador"; el Diccionario de la Lengua Española señala que: "Administrar" equivale a gobernar, regir o cuidar y el "administrador" se define como la persona que administra, maneja, sirve, ejerce un cargo sobre bienes ajenos".(9)

Todo grupo humano necesita administrarse, ésto es, organizarse para poder funcionar, somos administradores a la vez que administrados. Se requiere de la "administración en todos los niveles, ya se diga familiar, industrial o del Estado, por esto, es conveniente analizarla también desde el punto de vista en su acepción vulgar y de uso común, para concluir exponiendo el concepto de "administración" en su acepción formal.

En su aspecto vulgar; "administración" significa gestión de bienes o cuidados de la hacienda. Es de suponerse que se "administra" y el "administrador" en este caso, decide los gastos, recibe las cuentas erogadas, dirige y controla a un conjunto de bienes, etc., cuya gestión se le ha encomendado.

Para el uso común, la palabra "administración" es utilizada como una acción dirigida a un fin, por ejemplo: La "administración sirve al político, al educador, al militar, al industrial, al banquero, al padre de familia, siempre que actúen como jefes, ejerciendo autoridad sobre otras personas en busca de determinados resultados que no podrían obtener por sí mismos con idéntica eficacia.

(9) Olivera Toro, Jorge Ob.Cit. Pág. 10

Sin embargo, en su acepción formal la "administración" difiere en su contenido de las acepciones vulgar y de uso común, ya que no siempre implican "administración", porque no llevan la "idea de servicio" y la "administración" invariablemente en su aspecto formal, tiene sus características principales que son: las de prever, organizar, mandar, coordinar y constatar y tiene como finalidad la de servir a alguien. Prever; quiere decir proyectar lo futuro, organizar; ligar las cosas de tal modo que correspondan a un mismo sistema, mandar; hacer funcionar al personal, coordinar; procurar que no se gasten o pierdan los esfuerzos realizados para lograr determinados propósitos y constatar; verificar si se ha llevado a cabo conforme a las ordenes dadas. Esos factores suponen movimientos, actividad que en la administración está subordinada a un servicio.

"Hay que distinguir dos conceptos fundamentales de "administración", el primer concepto se reduce a la función de administrar (Administración Privada), en el segundo hace referencia a los diversos órganos públicos a los que se encomienda la función de administrar (Administración Pública)". (10). De esto se deduce que la administración en estos dos aspectos se puede definir a cualquier actividad pública o privada.

Basta lo anterior, para conocer que hay una forma de organización llamada administración pública y otra administración privada. Agustín Reyes Ponce, en su obra Administración de Empresas, establece la diferencia anterior desde tres puntos de vista: "Cuando en la actividad administrativa interviene un órgano de orden público, una actividad soberana, la administración será pública; en cambio si no intervienen sino particulares, la administración será privada.

(10) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 69

Atendiendo al fin buscado, la administración será pública cuando la administración persiga un fin de orden público. En efecto, este criterio es el más antiguo, pues desde los romanos consideraban el Derecho Público por el fin que perseguían las leyes. En cambio la administración será privada cuando el fin perseguido sea privado". (11)

Finalmente, el criterio más moderno es el que afirma que: "La Administración será pública o privada según la naturaleza de las leyes que normen la conducta de estas actividades". (12)

Se concluye diciendo que: "La Administración privada siempre persigue un lucro, un interés económico, en base a la actividad que presta, en cambio la administración pública, no persigue lucro alguno; el Estado presta servicios, pero no vende servicios". (13)

Al citar la diferencia entre Administración Pública y Administración Privada, la que interesa por ser objeto de estudio de este capítulo, es la primera nombrada, la Administración Pública. Por esto, encontrar un concepto o definición, indudablemente que se buscará en la práctica misma, o sea, dentro de la función administrativa que realiza fundamentalmente el Estado, para la satisfacción de los intereses colectivos de la sociedad.

Dentro del difícil papel que juega la Administración Pública en el seno del Estado encontramos una definición amplia y adecuada con nuestra realidad social, y la establece el Lic. Rafael Piña Vara, al expresar; "Administración Pública: Conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las Entidades de la Federación, los Municipios y los Organismos Descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los Servicios Públicos". (14)

(11) Reyes Ponce Agustín, Ob. Cit. Pág. 18

(12) *Ibidem*, Pág. 18

(13) Porras López, Aramb. Derecho Procesal Fiscal Pág. 39

(14) Piña Vara Rafael, Diccionario de Derecho Pág. 53

Como vemos en la definición anterior, el Estado manifiesta su personalidad a través de las entidades que componen a la Administración Pública Federal, o sea; el conjunto de órganos administrativos que satisfacen los intereses generales por medio de la función administrativa, empezando desde donde se encuentra depositada la soberanía del Estado, es decir; el Poder Ejecutivo, pasando por los Poderes de la Unión, Poder Judicial, Organismos Descentralizados, Empresas Paraestatales y Fideicomisos cumplen con esa finalidad.

El maestro Gabino Fraga dice: "La Administración Pública Federal no tiene, en consecuencia, una personalidad especial; solo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado". (15) Esto viene a confirmar que cuando se habla de cualquier entidad que forme parte de la Administración Pública Federal, se trata de la misma personalidad del Estado manifestada en forma diferente.

Por el contrario Alfonso Nava Negrete, afirma: "La Administración Pública no es una persona Jurídica, no es un ente o sujeto de derechos y obligaciones. Pero nominablemente encierra un conjunto de sujetos de derecho. La indentificación de los sujetos de derecho bajo la denominación de Administración Pública, hace perder de vista que son ellos y no ella los sujetos de derecho en el sentido propio de este concepto". (16)

(15) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Pág. 119

(16) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo. Pág. 51

La personalidad de la Administración no es sino un reflejo de la que se le reconozca al Estado, del cual forma parte.

ante esto nadie discute hoy en día el papel tan importante que juega la Administración Pública Federal en el México de nuestra época y por ende la utilidad de estudiar su compleja manifestación administrativa que presenta ante el Estado para el servicio de sus gobernados, porque el Estado es el que dicta las normas a seguir y la Administración Pública Federal es la que se encarga de ejecutarlas.

La Administración Pública Federal tiene un campo tan amplio que día a día crecen sus relaciones administrativas con los Poderes Legislativo y Judicial, con los Gobiernos de las Entidades Federativas, con los Municipios, con sujetos de Derecho Internacional, como son otros Estados y Organismos Internacionales y por último, con los particulares, en las más variadas formas y procedimientos para el cumplimiento de su fin. Es un hecho que la Administración Pública Federal, día a día aumenta sus Agencias, Oficinas, Departamentos y Unidades Administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuentan para ello. Sociológicamente podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar, han provocado que la Administración Pública Federal actúe en campos que hasta hace poco tiempo le eran desconocidos

Para su correcto funcionamiento y satisfacción para el Estado, la Administración Pública Federal tiene que ser dinámica y funcional. Con el crecimiento de la población los servicios públicos crecen más y exigen más de la actividad del Estado, por esto el Estado va creando los órganos y procedimientos necesarios los cuales sujetan siempre a un orden jurídico y necesariamente recaerá en la Administración Pública Federal, llevadas por personas físicas que fomenten y exterioricen la voluntad del Estado.

II.2 INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Habiendo determinado la función administrativa y dando la idea del acto administrativo, se concluye en que dicha función se realiza por medio del acto mencionado el cual puede ser jurídico o material y cuyo contenido no es ni legislativo ni jurisdiccional, se puede decir que corresponde a la Administración Pública toda aquella función que no realizan algunos de los otros dos poderes.

Tal tarea supone la necesidad de un aparato administrativo de grandes dimensiones, por lo que la Administración Pública Federal se ha dividido para su función en "...un conjunto de órganos jurídicos centralizados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". (17) (Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976)

Es decir, la Administración Pública Federal se constituye como lo establece la ley Orgánica señalada, en Administración Pública Centralizada y en Administración Pública Paraestatal.

(17) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 81

11.2.1 FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

11.2.1.1 CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA (ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA)

Es posible decir que existe centralización administrativa cuando la materia y la actividad de determinados órganos son de interés general, dirigidos a los miembros de la colectividad y se desarrollan directamente por el mismo Estado, a través de sus propios órganos centrales.

" Se llama centralización administrativa el régimen que establece la subordinación coordinada y directa de los órganos administrativos del poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas". (18)

Centralizar significa acumular en manos del Gobierno Federal todo lo que existe en un pueblo.

De lo mencionado se desprende que en la Administración Pública Federal y dentro del marco de las actividades que le corresponden, existen unas que son de interés general y otras que, sin dejar de ser actividades públicas, no están en juego el bienestar de la colectividad.

En este caso el primer tipo de actividades mencionado, se lo reserva la Administración Pública Centralizada, debido fundamentalmente a que se requiere carácter de autoridad y del peso específico de la Administración para su realización.

(18) Serra Rojas, Andrés. Ob.Cit. Pág. 479

Es de considerarse que la unidad y coordinación de la ----- Administración Centralizada, es un problema de gran magnitud en un aparato de las dimensiones que se dan en México, pero su unidad se logra a través de "...un conjunto de órganos superiores, que mandan en relación de estricta dependencia; de órganos inferiores que obedecen las ordenes e instrucciones de aquellos". (19)

"Ahora bien, la unidad y la coordinación de una estructura administrativa centralizada, logra su eficiencia merced de un sistema de controles que se integra con los recursos administrativos y con la vigilancia del poder central sobre los órganos inferiores a través de los siguientes actos administrativos: a) la autorización o facultad para actuar; b) la aprobación o ratificación de un acto; c) el visto bueno o conformidad previa con el acto; d) la suspensión o detención del acto para su examen; y e) la intervención o fiscalización directa en la actividad del funcionario". (20)

Serra Rojas, establece los supuestos de la Centralización Administrativa de la siguiente forma:

1. El Estado es la única titular de derechos
2. La centralización vincula y ordena toda la administración
3. La fuerza pública se concentra en los órganos superiores de la Administración. Los inferiores obran en su nombre.
4. La administración centralizada es un conjunto piramidal controlado desde la parte superior.

(19) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 480

(20) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 481

II.2.1.2 PROCEDIMIENTO DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1. Concentración de la coacción: Siendo los órganos superiores los depositarios del Poder Público, este es usado pudiendo imponerse por la fuerza para el mantenimiento de la paz social.
2. Concentraciones del poder de decisión: La decisión es el acto que produce efectos jurídicos, corresponde entonces a los órganos superiores de la jerarquía, asumirlas.
3. Concentración de la competencia técnica: Se asigna a los órganos de apoyo a los de decisión, a efecto de que la toma de decisiones se basen en los datos técnicos y no sean equivocados, y
4. Concentración del poder de nombramiento: Constitucionalmente corresponde al Presidente de la República el nombrar a los empleados públicos, pero por necesidades de operación del sistema, se delega en órganos inferiores.

II.2.1.3 FACULTAD DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1. Facultad de mando: Los órganos superiores de la jerarquía tienen la facultad de emitir mandatos hacia los inferiores, sin dejar de reconocer que dichos mandatos deben estar fundamentados en la ley.
2. Facultad de vigilancia: Respecto de los órganos inferiores.

3. Facultad disciplinaria: Se dirige a los órganos inferiores que con su conducta pueden causar o causen daños a la administración.
4. Facultad de revisión: Se refiere a la facultad de revisar y en su caso obligar al órgano inferior a ajustarse a la Ley, y
5. Facultad para resolver conflictos: Para determinar respecto de los órganos inferiores cuál es su ámbito de conocimiento o de competencia.

La administración Pública Centralizada se conforma fundamentalmente de los siguientes órganos:

- a) Presidencia de la República.
 - b) Reuniones de Gabinete: (Los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República), (antes Consejo de Ministros). (21)
 - c) Gabinetes Especializados (artículo tercero por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República. D.O.F. 7 de Diciembre de 1988).
 - d) Secretarías de Estado.
 - e) Departamentos Administrativos.
 - f) Procuraduría General de la República.
 - g) Comisiones Intersecretariales, y
 - h) Organos Desconcentrados.
- (21) A partir del 21 de abril de 1981, se publicó la reforma al artículo 29 de la Constitución, desapareciendo la expresión "Consejo de Ministros" y sustituyéndola por la de "Los Titulares de las Secretarías del Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República". Con lo anterior, desapareció uno más de los llamados matices parlamentarios que innecesariamente conservaba la Constitución. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, Pág. 250.

II.2.1.4 DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Algunos autores señalan la Desconcentración Administrativa como una parte diferente de la Administración Centralizada, a nuestro juicio es erróneo, toda vez que en el marco de la Jerarquía administrativa se encuentran también sujetos al orden piramidal Jerárquico.

"Se llama desconcentración a la transferencia de un órgano inferior o agente de la administración central de una competencia exclusiva o en poder de trámite, de decisión por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación". (21 bis)

La desconcentración administrativa más que jurídica es práctica, toda vez que sin eliminar los rasgos de autoridad y jerarquía se desconcentra una función para hacerla más ágil en lo interno sin perder el delegante la facultad de dictar lo conducente en dicha función.

Para Serra Rojas la desconcentración es la preparación de un órgano de tránsito hacia la descentralización. Esto sin embargo no es necesariamente infalible ya que cuando se dá la necesidad de agilizar una cierta función puede obedecer a situaciones de carácter administrativo-económico o a consideraciones públicas.

"La desconcentración administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos" "...ha obedecido, en unos casos a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficiencia a la gestión de intereses locales". (22)

(21 Bis) Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. Pág. 489

(22) Fraga Gabino, Ob. Cit. Pág. 202

La desconcentración administrativa puede darse horizontal o periférica y vertical o central, en las que la primera se da a un órgano periférico y en la segunda se dá a un órgano inferior. Un ejemplo de la primera podría ser las Gerencias Regionales de la Dirección General de Telecomunicaciones de la S.C.T., o las Delegaciones de las diferentes Secretarías de Estado en las Entidades Federativas, en la segunda.

II.2.1.5 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

"La descentralización administrativa, como forma de la Administración Pública indirecta es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de Derecho Público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de su orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico". (23)

La descentralización entonces se circunscribe a la delegación que el Poder Central hace hacia un determinado organismo de una función o actividad que originalmente le corresponde.

No es posible dejar de reconocer la proyección política que el movimiento de descentralización administrativa tiene en todos los ámbitos del país. "En un sentido profundo, la descentralización equivale a una reforma política. Refrenda la voluntad de dar creciente vigencia al Pacto Federal, la soberanía de los Estados y autonomía municipal, como vocación y decisión política del Pueblo Mexicano". (24)

(23) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 602

(24) Diario Ovaciones. Segunda Edición. Martes 28 de Enero 1985.

Son diversas las razones que origina la descentralización administrativa. En algunos casos se debe a situaciones políticas, a fin de dar mayor satisfacción a los diversos grupos de la sociedad. En otros casos puede originarse por razones de tipo técnico que hace necesario que un órgano altamente especializado se haga cargo de cierta función.

La doctrina afirma que existen tres modalidades de la descentralización que son:

- a) Descentralización por servicio
- b) Descentralización por colaboración
- c) Descentralización por región

"En estos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la desconcentración, aquél régimen constituye más que una forma de organización, una tendencia de alcances cuya variable para conciliar dos situaciones contrarias, como son, por un lado la centralización absorbente del Estado y por el otro, la gestión independiente de determinados intereses colectivos". (25)

a) Descentralización Administrativa por Servicio; se da cuando se delega la ejecución de una función determinada por razones de carácter técnico, financiero o funcional a un organismo descentralizado de carácter autónomo e independiente. Un Ejemplo de este tipo lo constituye el caso concreto de estudio en tesis la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

De acuerdo con Serra Rojas, en la creación del organismo, deben establecerse detalladamente los elementos del propio organismo, los cuales pueden comprender; el Poder de Nombramiento, el Poder de Vigilancia y otros.

(25) Fraga, Gabino, Ob. Cit. Pág. 208

"El descentralismo administrativo implica el manejo del servicio técnico de un estatuto legal, disponer de funcionarios, técnicos apropiados a sus necesidades, un presupuesto y un régimen económico que permita la autosuficiencia del servicio, no sometido a las restricciones o limitaciones de la jerarquía y grado administrativo.

De lo dicho anteriormente, se desprende que un organismo encargado de un servicio del Estado, debe ser creado por una ley o un Decreto y debe gozar de personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicho Decreto o Ley constituye el estatuto legal, el cual debe comprender:

1. La creación de una persona jurídica de derecho público
2. Debe gozar de personalidad jurídica
3. Debe regular la estructura y funcionamiento, fijando - sus fines, denominación, patrimonio, órganos, soluciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio y sus atribuciones en general.
4. El régimen jurídico que adopte que puede ser de Derecho Público, Privado o ambos.
5. La determinación de sus relaciones con el poder central. Aunque en este aspecto, existe en Derecho Mexicano diversas disposiciones legales que establecen las relaciones entre los organismos y los órganos del Poder Central, que regulan, vigilan y coordinan su actividad, de las cuales más adelante se hablará.

b) Descentralización por colaboración; "Constituye una modalidad --- particular del ejercicio de la función administrativa, se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas partici par en el ejercicio de función administrativa". (26)

Se caracteriza porque siendo una función típicamente del Estado es realizada por particulares, haciéndola en su nombre y no constituyendo parte de la Administración Pública.

c) 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". (27)

"La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias;
- b) Una porción determinada del Territorio Nacional;
- c) Determinadas necesidades colectivas-ciudadinas y municipales; relacionadas principalmente con el Gobierno de la Ciudad y del Territorio..." (28)

Puede verse que este tipo de descentralización por región en México lo constituyen los Municipios, cuyas acciones ahora fortalecidas por el artículo 115 Constitucional, están supeditadas unicamente por las actividades privativas de la Federación y de las Entidades Federativas.

(27) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 219

(28) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 590

II.2.1.6 SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El Ejecutivo efectúa el control administrativo de las Entidades Paraestatales a través de los Acuerdos de Sectorización, de esta forma se confirma el rigor de las condiciones de control del poder central y la libertad necesaria de las personas descentralizadas (problema técnico de la tutela administrativa).

"En una definición amplia y general la sectorización de la Administración Pública Federal, se debe entender como el acto jurídico administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de Entidades Paraestatales, bajo la coordinación de una dependencia centralizada. La sectorización es, por tanto, una convención de análisis un sistema de trabajo". (29)

"El propósito de la coordinación consiste en asegurar la coherencia y convergencia de las acciones de la administración; la coordinación no es simplemente una técnica que puede ser estudiada fuera del contexto administrativo global, es una estrategia de las organizaciones administrativas para establecer con su medio ambiente, un nuevo sistema de relaciones sociales sobre bases diferentes de las obligaciones jurídicas tradicionales que aseguran la regularización de dichas relaciones". (30)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de agrupar por sectores a los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, incluye por primera vez a las Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, con la excepción que señala el artículo 29 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986).

(29) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Boletín de Estudios Administrativos, No. 16, Pág. 9

(30) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Boletín de Estudios Administrativos, No. 15 Pág. 9

Como ya se dijo, la sectorización administrativa pretende que las Entidades Paraestatales, agrupadas bajo la coordinación de un Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, responsable de una política determinada (fomento industrial, promoción agropecuaria y forestal, captación y movilización de recursos para el desarrollo, etc.), sirvan de soporte fundamental y coadyuve a la instrumentación de la política o políticas gubernamentales del sector en que han quedado ubicadas.

"La sectorización de la Administración Pública Federal, está orientada al establecimiento y desarrollo de los mecanismos de "Coordinación Sectorial", que permitan al vasto universo de la "Administración Pública Paraestatal", organizarse más racionalmente mediante "Sectores Administrativos",--- sujetos a reglas de coordinación tanto con las dependencias de orientación y apoyo global como con los Secretarios de Estado o Jefes de Departamentos Administrativos, que en razón de dichas reglas, tienen la responsabilidad de fungir como coordinadores de su sector correspondiente". (31)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (32) otorga al Ejecutivo Federal atribuciones para agrupar por sectores a las Entidades Parastatales para ser coordinadas por una Secretaría de Estado o Departamentos Administrativos.

Conforme a estas disposiciones se han agrupado las Entidades Paraestatales bajo la coordinación de las Dependencias Coordinadoras del Sector, para que exista congruencia, eficacia y eficiencia en la Administración Pública Mexicana.

(31) Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Boletín de Estudios Administrativos. No. 16. Pág.5

(32) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículos 48 y 49, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

Así el Ejecutivo ha dictado los siguientes Acuerdos de Sectorización: Acuerdo Presidencial del 17 de enero de 1977, Acuerdo por el cual las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan en sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que corresponda; Acuerdo Presidencial del 12 de mayo de 1977, por el cual se agregan a los Sectores Administrativos Entidades que no fueron señaladas en el Acuerdo anterior; Acuerdo Presidencial del 27 de febrero de 1979, por el cual se reubica a determinadas Entidades modificando el primer Acuerdo de Sectorización; Acuerdo Presidencial del 28 de enero de 1980, el cual se agregan en los Sectores determinadas Entidades; y el Acuerdo Presidencial del 3 de septiembre de 1982, por el que se agrupan y reubican las Entidades de los Sectores respectivos, y en el cual se contiene la totalidad de las Entidades Paraestatales Sectorizadas; actualmente existe obligación de la Secretaría de Programación y Presupuesto de publicar anualmente la relación de Entidades Paraestatales conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley y 3º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Estos acuerdos tienen como meta, como ya se manifestó anteriormente, determinar el número de Entidades agrupadas en los sectores definiendo sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

En el actual derecho positivo mexicano se reafirman las formas de organización administrativa vigentes conforme al marco constitucional, las cuales están previstas en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así la administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso (L.O.A.P.F.)* la cual distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación (Tutela Administrativa).

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos ----- (Coordinación Administrativa) artículo 90 Constitucional, Fracción Segunda.

CAPITULO III

ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

III.1 PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina cuales son las facultades del Presidente de la República, cuya clasificación se transcribe de Jacinto Faya Viesca.

- "a) La fracción I, lo faculta para promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, asimismo, puede expedir los reglamentos necesarios a fin de aplicar lo establecido por la Constitución y las leyes. Esta facultad reglamentaria intransferible e indelegable que sólo el Presidente de la República tiene.

- b) Las fracciones II, III, IV, V, XVI, XVII y XVIII lo facultan - para extender nombramientos. En unos casos la facultad de expedir nombramientos es absolutamente libre y en otros, requiere la aprobación del Senado.

- c) Las fracciones VI y VII le otorgan facultades que lo convierten en Jefe de las fuerzas armadas del país, con el fin de conservar la seguridad interior y exterior de la Federación.
- d) La fracción X le concede facultades para dirigir las negociaciones diplomáticas con potencias extranjeras cuando lo acuerde el Congreso Federal.
- e) La fracción XII le da facultades para colaborar con el Poder Judicial.
- f) La fracción XIII permite al Presidente determinar el establecimiento de aduanas marítimas y fronteras.
- g) Con fundamento en la fracción XIV, tiene la facultad de conceder indultos en los casos que especifica dicha fracción, y
- h) La fracción XV faculta al Presidente a conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, impulsando de esta manera el desarrollo tecnológico del país..." (1)

Con estos comentarios se ha precisado la calidad del órgano político y administrativo del Presidente de la República y las atribuciones que le confiere la Constitución Política.

(1) Faya, Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Pág. 71 y 72

III.2 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La Presidencia de la República ha creado para su apoyo diversas dependencias e instituciones cuya existencia se contempla en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al permitir que el Ejecutivo Federal cuente con las Unidades necesarias para prestar asesoría, apoyo técnico y de coordinación en áreas que el propio Ejecutivo determine.

A través de los años, se han creado y desaparecido diversas unidades de apoyo al Ejecutivo, actualmente existe entre otras unidades de importancia: a) La Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, creada mediante Acuerdo del Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1988, b) La Unidad encargada de coordinar el seguimiento de los acuerdos y resoluciones adoptados en el seno de los Gabinetes Especializados, c) La que tiene a su cargo prestar asesoría al Presidente de la República en materia económica, d) La de la Crónica Presidencial, y e) El área de la Secretaría Particular.

III.3 REUNIONES DE GABINETE

De conformidad con el artículo 6º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República. Aunque no se menciona que ésta sea la integración de las Reuniones de Gabinete se hace la remisión al Artículo 29 Constitucional, por lo que es de considerarse que se trata de dicho órgano colegiado. (1 bis)

Fundamentalmente las Reuniones de Gabinete (como se les conoce actualmente) tienen participación de acuerdo a lo establecido por el artículo 29 Constitucional en los casos por invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, otorgando su conformidad para la suspensión en todo el país o en parte las garantías individuales que fuesen obstáculo para hacer frente a la situación.

Si bien el artículo 29 mencionado, señala dos medios para hacer frente a una situación grave que por la suspensión de garantías y autorizaciones que fuesen necesarias para hacer frente a la situación, es cierto que la decisión de la suspensión de las garantías se toma única y exclusivamente por el Presidente de la República, por lo que sólo cabría suponer que al Gabinete le corresponde otorgar su acuerdo y al Congreso de la Unión su aprobación.

(1 bis) Ver hoja No. 35 en ple de página cita número 21

III.3 REUNIONES DE GABINETE

De conformidad con el artículo 6º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República. Aunque no se menciona que ésta sea la integración de las Reuniones de Gabinete se hace la remisión al Artículo 29 Constitucional, por lo que es de considerarse que se trata de dicho órgano colegiado. (1 bis)

Fundamentalmente las Reuniones de Gabinete (como se les conoce actualmente) tienen participación de acuerdo a lo establecido por el artículo 29 Constitucional en los casos por invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, otorgando su conformidad para la suspensión en todo el país o en parte las garantías individuales que fuesen obstáculo para hacer frente a la situación.

Si bien el artículo 29 mencionado, señala dos medios para hacer frente a una situación grave que por la suspensión de garantías y autorizaciones que fuesen necesarias para hacer frente a la situación, es cierto que la decisión de la suspensión de las garantías se toma única y exclusivamente por el Presidente de la República, por lo que sólo cabría suponer que al Gabinete le corresponde otorgar su acuerdo y al Congreso de la Unión su aprobación.

(1 bis) Ver hoja No. 35 en pie de página cita número 21

Aunque no se señala específicamente que podría suceder si el Gabinete no otorga su acuerdo, Felipe Tena Ramírez señala que:

"La similitud entre las situaciones previstas por los artículos 29 y 92 consiste en que en ambas el acto del Presidente carece de validez con la intervención de alguno o varios de sus Secretarios; pero hay la diferencia de que en la hipótesis del artículo 29 la intervención de los Secretarios debe asumir el aspecto formal de aprobación, además de que debe participar todo el Gabinete, con el quórum de dos tercios que señalaba el artículo 47 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, derogada. (La suple la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. 29 de diciembre de 1976).

La trascendencia que tiene la suspensión de garantías justifica el requisito de la aprobación del Gabinete, lo que implica necesariamente que las Secretarías se constituyan solidariamente con el Presidente en responsables del acto." (2)

El artículo 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que: "El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativos y demás Funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias Dependencias, o Entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el titular del Ejecutivo Federal y el Secretario Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República". A estas reuniones se les llama como ya se dijo en Reuniones de Gabinete.

(2) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 253

Tienen la ventaja de que "allanan en gran parte el camino, de diferencias personales o de falta de coordinación técnica de algunas Dependencias" los asistentes se corresponsabilizan con el Presidente de las distintas acciones.

Estas reuniones permiten que los miembros del Gabinete se interrelacionen facilitando entre sí el entendimiento, con lo que se fortalece la coordinación sectorial.

III.4 GABINETES ESPECIALIZADOS

Por otra parte, el artículo tercero del Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1988, establece la modalidad de los Gabinetes Especializados del cual "son instancias presidenciales de coordinación que definen y evalúan la política del Gobierno Federal en materia que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y serán presididas por el titular del Poder Ejecutivo".

Las diversas secretarías actuarán dentro de su ámbito de influencia como lo establece el artículo 4 del propio Acuerdo a que se hace referencia en:

- 1) Económico
- 2) Agropecuario
- 3) Bienestar Social
- 4) Política Exterior, y
- 5) Seguridad Nacional

Y conforme al artículo quinto del Acuerdo señalado. los Acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal, en el seno de los Gabinetes Especializados, tendrán el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes".

III.5 SECRETARÍAS DE ESTADO

Su origen se remonta al mes de diciembre de 1810 en las que el Cura Hidalgo intentó crear el primer Gobierno Mexicano, haciéndolo con dos Secretarías una de Estado y Despacho y la otra de Gracia y Justicia.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Efectivamente, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden Administrativo, el Poder Ejecutivo contará con las Dependencias que se señalan en el propio artículo; en tanto que el artículo 11 de la citada ley establece que los Titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por Acuerdo del Presidente de la República.

De acuerdo al orden señalado, habiendo la constitución fijado el ámbito de competencia del Ejecutivo, corresponde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determinar el ámbito de competencia de cada Secretaría.

Variadas son las atribuciones de los Secretarios de Estado, resaltando entre ellos el refrendo establecido en el artículo 92 Constitucional y por el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicho refrendo consiste en la necesidad de que para que tenga validez los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes expedidos por el Presidente de la República, debe ir refrendado por él y los Secretarios de Estado o Jefe de Departamento Administrativo que tengan ingerencia en el contenido de los Decretos; Reglamentos, Acuerdos y Ordenes y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos. (artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, recientemente se le adicionó un segundo párrafo el cual establece "que los Decretos del Presidente de la República en los que se ordene la publicación de una Ley o Decreto emanado del Congreso de la Unión, requerirán solamente el refrendo del Titular de la Secretaría de Gobernación". Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Diciembre de 1985.

Lo anterior resulta evidentemente inconstitucional, ya que si bien es cierto que las leyes se contienen en un Decreto del Congreso de la Unión, también lo es que su publicación y promulgación se ordenan en un Decreto del Ejecutivo, y si éste carece de los refrendos requeridos por la Constitución, no debe tener validez alguna ni obliga a nadie.

Los Secretarios de Estado de conformidad con la Ley cuentan con facultades indelegables y con facultades delegables. Entre los primeros se encuentran las de fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría a su cargo, así como las de planear, coordinar y evaluar las políticas del sector administrativo a su cargo. Además, someter a la decisión

del Presidente de la República los asuntos encomendados a ellos, así como presentar los proyectos de Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes de su competencia y por último, comparecer ante el Congreso de la Unión cuando así se le requiera en los términos del Artículo 93 Constitucional.

Las segundas facultades son todas aquellas que no está expresamente determinadas como indelegables o privativas -- y por ello, "para el ejercicio de las atribuciones se establece la jerarquía de autoridad, que consiste en la subordinación de funcionarios inferiores a funcionarios superiores, entrelazándolos entre sí y determinando el campo extracto de sus funciones". (3)

Se debe distinguir entre las funciones administrativas y políticas de los Secretarios de Estado. Respecto a las administrativas ya se dijo que consisten en el estudio y despacho de los negocios de este orden. También se han señalado ya algunas funciones políticas, como la del referendo pero no hay que olvidar que desde el punto de vista político, los Secretarios de Estado comparten "con el Presidente de la República la dirección política fundamental de la Nación" (4)

Por último, es importante decir que en la actualidad existen tres Secretarías de Estado Globalizadoras que son fundamentales en la unidad de la Administración Pública Federal y ellas son: la Secretaría de Programación y Presupuesto debido a que coordina el Plan Nacional de Desarrollo ----- 1989-1994 base de la acción de la Administración y aglutina la directriz del Proyecto Nacional con visión global, -----

(3) Faya Viesca, Jacinto. Ob. Cit. Pág. 132

(4) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 520

estableciendo lineamientos para la elaboración de los programas de todos y cada uno de los sectores administrativos y autorizar dichos programas.

La segunda Secretaría a la que se hace referencia es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ya que a ella corresponde la formulación y ejecución junto con la de Programación y Presupuesto del Programa Financiero a corto, mediano y largo plazo del Gobierno Federal.

"Lo que esto significa, es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en estrecha coordinación con la de Programación y Presupuesto se encarga de las cuestiones más trascendentales de las finanzas de la Nación como son, por ejemplo: la recaudación de los impuestos, la asignación de recursos a las Dependencias y Entidades de la Administración, las políticas de contratación de empréstitos, la emisión de moneda, las políticas de crédito público y privado, los estudios de política financiera y fiscal." (5)

Por último, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; a la cual corresponde planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto Público Federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos. Esto significa que tiene facultades para determinar que los programas de las dependencias y Entidades controladas se lleven a cabo de acuerdo a los lineamientos establecidos y analizar si se cumplieron los objetivos establecidos. Asimismo vigilar la correcta aplicación de los fondos públicos y comportamiento de los funcionarios del gobierno.

(5) Faya Viesca, Jacinto. Ob. Cit. Pág. 281

Entre otras muchas de las funciones corresponde a esta Secretaría el comprobar que se cumplan las disposiciones legales de derecho público por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

En general, corresponde a esta Dependencia aplicar los procedimientos de vigilancia, fiscalización, control y evaluación en la Administración Pública Federal.

III.6 DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Los Departamentos Administrativos son contemplados en el artículo 90, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que las leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

"Ni la Constitución del 57 ni el proyecto de constitución del primer Jefe conocieron los Departamentos Administrativos,

Fue la Comisión dictaminadora quien propuso su creación al Constituyente de Querétaro". "La Comisión asentaba en su dictámen que el Ejecutivo tiene unas atribuciones que son políticas y otras que son meramente administrativas; las primeras ya sean exclusivamente políticas, o a la vez políticas y administrativas, se confían a las Secretarías de Estado; las segundas, que son púramente administrativas, deben otorgarse a organismos desvinculados del todo de la política, "al segundo grupo de órganos del Ejecutivo-decía la Comisión-, o sea los meramente administrativos corresponde la creación de

una nueva clase de órganos que se llamarán Departamentos Administrativos; cuyas funciones en ningún caso estarán ligados con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, refrendarán los reglamentos y acuerdos relativo a su ramo, no tenían obligación ni facultad de concurrir a la Cámara a informar, - ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para ser nombrados; el Presidente que tiene facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico". (6)

Actualmente, existe un solo Departamento Administrativo que es el Departamento del Distrito Federal, y de acuerdo con el artículo 92 Constitucional se ha dado también al Jefe de dicho Departamento la facultad de refrendo, que distorsiona un tanto la idea original de los Departamentos Administrativos como Dependencias políticas y conforme al artículo 93 Constitucional reformado ya están obligados a comparecer ante el Congreso de la Unión cuando así se les requiera,

El artículo 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, determina que los órganos centrales del Departamento del Distrito Federal son; la Jefatura del Departamento, los Secretarios Generales, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, la Tesorería y las Direcciones Generales. Cuenta asimismo, con las llamadas Delegaciones como órganos desconcentrados y con este mismo carácter los Almacenes para los trabajadores del Departamento; la Comisión para el Desarrollo Urbano para el Distrito Federal y otras.

(6) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 51

Cuenta con dieciseis Delegaciones, cada uno a cargo de un Delegado el cual ejercerá las atribuciones que le corresponden al Departamento en sus respectivas jurisdicciones, salvo aquellas que sean propias de los órganos de la Administración Centralizada.

El Departamento del Distrito Federal participa en cuanto a su régimen interno (a diferencia de las Entidades Federativas), ya que contiene un Poder Ejecutivo ejercido por el Presidente de la República a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, un Poder Legislativo cuyas funciones son realizadas por el mismo Congreso de la Unión y un Poder Judicial ejercido por el H. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Sin embargo el Distrito Federal carece de la autonomía propia de las demás Entidades Federativas y no posee las facultades necesarias para elaborar su propia Constitución. Esta carencia imposibilita la existencia de un órgano legislativo propio que elabore un ordenamiento Constitucional como lo hacen los Estados". (7)

"Andrés Serra Rojas, cita una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aparecida en el tomo 101, página 3675 del Semanario Judicial de la Federación V época en los siguientes términos:

"El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen Interior a las Entidades que integran la Federación, constituyendo una Entidad distinta de la Federación" (8)

Actualmente el Departamento del Distrito Federal tiene una nueva modalidad: la Asamblea de Representantes, como lo establece el artículo 73 Constitucional reformado, fracción VI, parte 3a.

(7) Faya Viesca, Jacinto, Ob. Cit. Pág. 525

(8) Faya Viesca, Jacinto, Ob. Cit. Pág. 526

Por último, por mandato del artículo 44 Constitucional en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asigne el Congreso de la Unión.

III.7 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

"La Procuraduría General de la República encuentra sus orígenes más remotos en el Derecho Español, que preveía la existencia de funcionarios denominados fiscales; estos estaban encargados de promover justicia y perseguir a los delincuentes. Durante la Administración de la Epoca Colonial los fiscales formaban parte de las reales audiencias, de acuerdo con las leyes de 5 de octubre de 1726 y del 9 de octubre de 1812. En la Constitución de Apatzingán de 1814 y en la Federal de 1824, fueron incluidos en la organización del Poder Judicial. En la Carta de 1814 se ennumeraron dos Fiscales, uno penal y el otro civil que formaron parte del Supremo Tribunal de Justicia y en la de 1824 uno como miembro de la Suprema Corte de Justicia". (9)

En diciembre de 1908 se expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y en 1974 se expide la actual Ley de Procuraduría General de la República.

"El Procurador General de la República, Titular del Ministerio Público Federal tiene a su cargo la misión de ser Consejero Jurídico del Gobierno. En este sentido es el único funcionario al cual la Ley otorga las funciones de asesorar jurídicamente al Ejecutivo Federal. Concorre, además, a las Reuniones de Gabinete de que habla el artículo 29 Constitucional, el Procurador General debe hacer del conocimiento del Presidente de la República todas aquellas leyes que violen alguna norma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si dichas Leyes son

(9) Faya Viesca, Jacinto. Ob. Cit. Pág. 73

Federales deberán someter a consideración del Presidente las reformas respectivas y si son locales deberá proponer, por los conductos debidos que se sugieran las reformas pertinentes.

"El Ejecutivo Federal puede enviar al Procurador General, los Proyectos de Ley para cualquier campo de actividad dada su calidad de Consejero del Gobierno Federal, el Procurador General debe dar su opinión al Presidente sobre estos proyectos de Ley, revisando que los mismos no contravengan a la Constitución Política". (10)

Además corresponde al Procurador General de la República, investigar las controversias entre dos o más Estados de la Unión, o entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado.

En las Reuniones de Gabinete debe participar con carácter técnico y Constitucional, asesorando jurídicamente a dicho Gabinete.

"La Policía Judicial Federal y sus auxiliares de conformidad con el artículo 21 Constitucional, estarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público Federal, en relación con las atribuciones de esta Institución". (11)

"El artículo 21 Constitucional otorga la facultad de persecución de los delitos al Ministerio Público Federal y a la Policía Judicial Federal, facultad que es la más importante del Ministerio Público Federal, representado por el Procurador General de la República. Sus tareas fundamentalmente son perseguir ante los Tribunales todos los delitos del orden Federal, solicitar ordenes de aprehensión, buscar pruebas, hacer que se sigan los juicios para la impartición de justicia pronta y expedita y pedir la aplicación de las penas.

(10) Faya Viesca, Jacinto. Ob. Cit. Pág. 7

(11) Faya Viesca, Jacinto. Ob. Cit. Pág. 79

En los juicios en los que el Ejecutivo Federal sea parte, el Procurador General de la República representa a este en los juicios de amparo, su intervención se realiza conforme a las leyes relativas (artículo 19 de la Ley de Amparo)

III.8 COMISIONES INTERSECRETARIALES

Concepto de Comisión: " Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, "Comisión" proviene del latín *comissio-onis*: Acción de cometer, orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o atienda algún negocio; encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa; conjunto de personas encargadas por alguna corporación o autoridad para atender de algún asunto." (12)

Las Comisiones Intersecretariales "Son Organismos de la Administración Pública Centralizada que por disposición del titular del Poder Ejecutivo Federal deberán concertar las actividades de dos o más Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, con el fin de corresponsabilizarlos en la elaboración de estudios o planes concretos de acción política administrativa, económica, cultural o social." (12 bis)

Ya se dijo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asigna a cada Secretaría de Estado su ámbito de competencia. Sin embargo, "el Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos Administrativos.

(12) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano
Tomo II, Pág. 146
(12 bis) IBIDEM, Pág. 159

"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 transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República". (Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Con base en la idea de satisfacer necesidades en las que dos o más Secretarías o Departamentos Administrativos debían intervenir, se crearon a través de los años diversas Instituciones, en ocasiones con personalidad jurídica propia y otras sin ella, y en las que intervenían diversas Dependencias. "Las Comisiones Intersecretariales tienen en su composición características semejantes a los gabinetes reducidos, solo que éstos son presididos por el Titular del Ejecutivo Federal, mientras que las Comisiones Intersecretariales generalmente las preside el Titular de alguna Dependencia" (13).

"Por naturaleza jurídica también se pueden considerar como mecanismos de coordinación intersecretarial, a aquéllos que se denominan "Comisiones", "Comités", y "Consejos", aún cuando existen casos de entidades paraestatales que fueron creadas como Comisiones Intersecretariales y posteriormente cambiaron su naturaleza jurídica, pasando a ser órganos desconcentrados u organismos públicos descentralizados. También hay casos de entidades paraestatales que fueron creadas con la denominación antes señalada." (14)

"En la práctica administrativa se denominan Comisiones Intersecretariales a aquellas Comisiones en las que participan Dependencias y Entidades". (15)

(13) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Comisiones Intersecretariales, Pág. 10

(14) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Comisiones Intersecretariales, Mayo 1980. Pág. 8

"Los Mecanismos Intersecretariales se crearon y operaron no obstante, sin una debida planeación, constituyéndose en ocasiones por acuerdos de los titulares de las Dependencias y en otros, por Acuerdos Presidenciales que se publicaban en el Diario Oficial de la Federación". (16)

La Comisión Nacional de las Zonas Áridas, caso concreto de estudio en tesis, en su Decreto de Creación se establece con el carácter de Institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país y su Consejo Directivo (hoy Junta de Gobierno), está integrado por los Representantes de diversas Secretarías de Estado y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de los Representantes de los Gobiernos de las Entidades Federativas que en sus territorios cuenten con zonas áridas. De aquí se desprende que la Comisión Nacional de las Zonas Áridas es un organismo típicamente Intersecretarial.

Actualmente y a raíz de la sectorización de la Administración Pública Federal, se ha dado un fuerte impulso a la racionalización en el uso de las comisiones intersecretariales, creándose además de los sectores administrativos que ya son en sí mecanismos de coordinación por especialidades, otros mecanismos de coordinación intersecretarial que tratan de hacer congruente la Administración Pública Federal en una forma integral. Como ejemplo de Comisión Intersecretarial, encontramos de reciente creación a la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, creada mediante Acuerdo del Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1988. (17)

(15) Ob. Cit. Pág. 11

(16) Ob. Cit. Pág. 4

(17) Artículo Primero: Se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, -- estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan para combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos."

III.9 ORGANOS DESCONCENTRADOS

La Administración Pública Centralizada ha sido objeto de obstáculos. En efecto, ofrece el inconveniente de retardar las decisiones que deben ser adoptadas en la capital del país, para ser cumplidas en todo el territorio nacional. Por otra parte, se ha observado que se administra mejor de cerca, y que, por lo tanto, no conviene confiar las decisiones administrativas a quien se halla alejado del sitio donde el problema ha surgido.

En la práctica, los inconvenientes señalados se han atenuado, mediante la modalidad de conferir a órganos subalternos la facultad de decidir por sí mismos en el lugar donde ejerzan sus funciones, determinados problemas, sin necesidad de hacer llegar el expediente a mano del titular, para su decisión. Estos son los llamados Organos Desconcentrados.

Los Organos Desconcentrados en nuestro País adoptan diversas formas y denominaciones, sin determinar adecuadamente el régimen a que corresponden ya que se les acerca demasiado a la descentralización o se les reducen sus facultades hasta colocarlas en la órbita del régimen centralizado. La desconcentración ha revestido en nuestro sistema administrativo estas formas como lo son: Instituciones, Juntas, Institutos, Consejos, Comités, Patronatos, Uniones, Comisiones, y Direcciones. (18)

(18) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Pág. 301 y 302.

Entonces, se da el nombre de Organos Desconcentrados a la modalidad mediante la cual, "en un sistema de centralización administrativa, se transfieren a órganos subalternos dependientes del poder central, facultades de decisión ejercidas hasta entonces por el Jefe supremo de la Jerarquía". (19)

En este caso, la decisión corresponde siempre al Estado y no a una persona pública menor, pero actúa a nombre del Estado, no el órgano supremo de la Jerarquía, sino un órgano Jerárquicamente subordinado.

El superior Jerárquico mantiene un poder de control sobre las decisiones del órgano subordinado en la forma que establece la Ley.

La desconcentración se produce en favor de órganos, los cuales se vuelven más flexibles, autónomos, además de producir el descongestionamiento de los órganos superiores.

Esto no quiere decir que su relación Jerárquica se atenúa, ya que no gozan verdaderamente de autonomía, económica, ni orgánica, con excepción de la Autonomía Técnica, que es la verdadera justificación de la desconcentración.

Al hablar de Autonomía Técnica, queremos decir, que existe cuando se asignan reglas de gestión administrativa y financiera de las aplicadas al órgano central, semejante a las utilizadas por el sistema empresarial privado.

(19) Lares Martínez, Eloy.- Manual de Derecho Administrativo. Pág. 494.

Para desconcentrar se pueden seguir dos caminos:

- a) Crear una unidad nueva, a la que se le dan al mismo tiempo competencias.
- b) O dotar de éstas a órganos ya existentes.

Por otra parte, hay que diferenciar la delegación a la desconcentración, ya que la delegación tiene su origen administrativo, sin que se transfiera la competencia y responsabilidad del órgano delegante al delegado; en tanto que la desconcentración tiene un fundamento jurídico-administrativo diverso, en virtud de transferirse las competencias y la responsabilidad, además de alterarse la estructura orgánica. (20)

En la delegación, la competencia se asigna al órgano inferior, que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida, mientras que en la desconcentración administrativa, la competencia se asigna en forma limitada, pero propia e irrevocable.

El órgano desconcentrado adquiere la titularidad de las funciones que ejerce, dentro de un ámbito territorial determinado; en la delegación, el órgano delegado, no adquiere la titularidad de dicha atribución, ejerce ésta en los términos en que las tiene el órgano supremo o delegante.

La delegación, por tratarse de una competencia propia del órgano delegante, es revocable en cualquier momento, lo que permite al funcionario superior tomar la decisión aún antes de que intervenga aquel en quien se ha delegado la función; en cambio, tratándose de la desconcentración, el órgano desconcentrado se convierte en instancia obligatoria, de tal manera que no podrá el órgano central sustituirse a él sino después de que el órgano desconcentrado toma su responsabilidad y respectiva decisión.

(20) Martínez Silva, Mario.- Diccionario de Política y Administración. Pág. 323

También existe diferencias esquemáticas entre la descentralización y la desconcentración, al decir que la descentralización se produce a favor de entes, a favor de personas jurídicas. La desconcentración se produce a favor de órganos.

La descentralización, compete a una persona diferente de la Administración Pública Central, confiriéndole funciones, medios, autonomía técnica como orgánica. En la desconcentración la función compete a la misma persona pública, confiriéndole autonomía técnica a algunos de sus órganos.

La descentralización, no está sujeta a control jerárquico; los órganos descentralizados están dotados de personalidad jurídica y tienen un patrimonio propio; por el contrario los órganos desconcentrados están incluidos dentro del presupuesto general de la dependencia y, aún cuando puedan tener asignaciones particulares y hasta un presupuesto propio, éste no es independiente, no tienen personalidad jurídica ni están investidos de autonomía orgánica, sino puramente técnica.

Se concluye manifestando que el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que "para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Un ejemplo de Organos Desconcentrados pueden ser las dieciséis Delegaciones Administrativas que tiene el Departamento del Distrito Federal, y en Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Comisión Nacional del Agua.

CAPITULO IV

ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

La Administración Pública Federal de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política Mexicana, se divide en Centralizada y Paraestatal. Asimismo, derivada de dicha disposición, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo I, segundo párrafo: "los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Antes de entrar a establecer la figura jurídica de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, es conveniente ahondar respecto de los aspectos generales de este tipo de organismos de la Administración Pública Federal. En la exposición de motivos del Proyecto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados, se encuentran los siguientes conceptos que son ilustrativos para los antecedentes de las entidades paraestatales:

"La participación del Estado moderno en el desarrollo constituye en todos los países, cualquiera que fuere su ideología y estructura, un factor fundamental.

"Para ser congruente con esta tendencia, el Estado Mexicano ha creado y generado entidades paraestatales que han venido a constituir en las últimas décadas uno de los instrumentos más importantes para la promoción del desarrollo económico y social.

"El crecimiento y la evolución de las entidades paraestatales en México revela importantes etapas, fundamentalmente a partir de los años veinte en que se consolidaron las instituciones públicas nacionales. Su desarrollo corre paralelo al que experimenta el país y sus características responden a las necesidades de la sociedad a través de su permanente evolución.

"A partir de 1947, con la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se dió el primer paso para tratar de definir legalmente lo que deberá entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal, confi-

riéndose las facultades para la vigilancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Posteriormente por acuerdos y decretos, se encomendó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, algunos aspectos sobre el control de algunas entidades paraestatales. Con la Ley de Secretarías de 1958, se crearon las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, y se dividieron para el Control de algunas entidades paraestatales en la Secretaría de la Presidencia, en la de Patrimonio Nacional y en la de Hacienda y Crédito Público; ésto fundamentalmente en la vigilancia y tutela traducidos en programación, presupuestación y control de las entidades públicas".

Más adelante sigue diciendo la exposición de motivos: "En 1976, mediante la expedición de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, se introdujeron normas que definieron de manera clara y categórica los campos de actividad de las entidades paraestatales y se incorporasen al Derecho Público los dos grandes sectores de la Administración Pública como se la entiende actualmente; el sector central integrado por las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y el Paraestatal compuesto de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, entendiéndolo como tales aquéllas en las que el Gobierno Federal directamente o bien algunas entidades paraestatales tengan el carácter de fideicomitente.

"Este régimen jurídico se contempló por los acuerdos de sectorización de las entidades paraestatales del año de 1977 y se fue administrando y robusteciendo con la expedición y aplicación a las entidades paraestatales, de otros ordenamientos como las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y

Gasto Público Federal; de Información, Geografía, Estadística e Informática; de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación; de Obras Públicas; de Adquisición y Arrendamiento de Bienes Muebles y Servicios; así como sus reglamentos y otras reglas contenidas en los acuerdos, decretos, manuales e instructivos, hasta llegar a los acuerdos de mayo de 1983".

Por otra parte la exposición de motivos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece: "Por ende dentro de una necesaria evolución del derecho que como corolario o postulado social debe corresponder a los reclamos de la sociedad, y ante la problemática que presentan las entidades públicas mexicanas, se hace indispensable actualizar el sistema jurídico para regular las formas de gestión de la administración paraestatal tendiente a definir sus relaciones con el Gobierno Federal, a enmarcar adecuadamente sus aspectos corporativos internos y precisar su régimen financiero y administrativo.

"Esta regulación debe buscar como finalidades principales, la necesaria normatividad que perfile el marco de objetivos que deben alcanzarse, la existencia y simplificación de las entidades públicas; los controles adecuados que respondan a la tutela del Estado sobre su intervención en la economía centralizada para su agilidad y desarrollo, y lograr la significativa autonomía de gestión en pro del cumplimiento de las políticas que el Gobierno Federal fije a dichas entidades o empresas públicas..."

IV.1 EMPRESA PUBLICA

Hablar de entidades paraestatales es hablar de empresa pública, y por ello el Derecho Administrativo se ocupa de ellas, ya que el "Estado participa en la economía del país

en actividades lucrativas o de beneficio social mediante el establecimiento de empresas públicas. La mayoría de este tipo de empresas están constituidas bajo un régimen mixto". (1). Pensamos que las empresas públicas, van a disminuir en este sexenio, debido a la restructuración del Sector Paraestatal, política actual que está emprendiendo el Gobierno Federal.

Siguiendo las ideas que vierte el Profesor Jorge Fernández Ruiz, en su obra "El Estado Empresario", respecto de la empresa pública, (a las cuales llama "empresa en mano pública"), está constituida por las empresas públicas en sentido estricto y la empresa privada, total o en su mayor parte propiedad del Estado o de personas públicas. Para acotar el campo de la empresa en mano pública, necesitamos primero determinar el concepto de empresa. Etimológicamente el vocablo proviene del latín "IN" que significa "en" y "PREHENSIO" que significa "Tomados", "cogida". El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su sexta edición, entiende a la empresa como "la entidad integrada por el capital y el trabajo como factores de la producción y dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos y con la consiguiente responsabilidad. Este concepto no es aceptable porque ignora a las empresas que carecen de fines lucrativos, como son las de beneficencia y también las públicas". (1 bis)

(1) Faya Viesca, Jacinto. Ob. Cit. Pág. 39 y 40.

(1 bis) Fernández Ruiz, Jorge. Ob. Cit. Pág. 229.

Ruiz Massieu la define como: "Una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social y general." (2)

Por mi parte considero a la empresa pública como una organización productora que actúa dentro de un marco jurídico establecido por el Estado para la producción, distribución o suministro de bienes o servicios destinados a satisfacer necesidades sociales.

Las empresas pueden ser clasificadas de muy diferentes formas. Una agrupación teleológica las agruparía en cinco clases: 1) las que tienen por fin la operación de los servicios públicos; 2) aquéllas cuyo fin consiste en coadyuvar al desarrollo económico del país; 3) las que tienen como fin la regulación del mercado; 4) aquéllas cuyo fin consiste en el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, y 5) las que tienen como finalidad el fortalecimiento del federalismo mediante el mejoramiento de los niveles de vida e incremento del desarrollo económico de las entidades deprimidas.

El problema semántico se reduce a su mínima expresión si todas las empresas las integramos en una sola clasificación válida para todas ellas, la cual podría ser la de "empresa en mano pública", misma que obviamente comprende tanto a las empresas constituidas en los moldes del derecho privado como a las creadas en los troqueles del derecho público, a condición de concentrarse en el poder del Estado o de alguna dependencia pública.

(2) Ruíz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública.
Pág. 107.

Ahora bien, en cuanto a la motivación de la creación y existencia de las empresas públicas, a través de la experiencia mexicana, ha sido condicionada por decisiones de carácter político como se desprende de lo dicho por diversos autores. En efecto, "las empresas públicas se hallan vinculadas a las decisiones políticas fundamentales, en el significado que a ésta otorga Carl Shmit al referirse principalmente a las que, reconociendo el pluralismo implícito en las ideas de la democracia, erigen un Estado social y fundan un régimen de economía mixta. Dicho en otras palabras, la empresa pública concertada en diversas formas sirve al designio demográfico hoy contenido en el Artículo 3º, Fracción I, Inciso A), Constitucional, que considera a la democracia no solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"; y se alza sobre las formas de propiedad que, como resultado de un largo y azaroso desarrollo histórico, regula el Artículo 27 de la propia Ley Suprema". (3)

La importancia de las empresas públicas en México es variable dependiendo de la rama de actividad económica en que se desenvuelvan. Su significado va desde el monopolio o control total de la oferta, en algunas ramas, hasta no tener ninguna significación o solo una fracción muy reducida de la oferta en otras". (4)

(3) Carrillo Castro, Alejandro/García Ramírez, Sergio.- La Empresa Pública en México. Pág. 6 y 7.

(4) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios. Núm. 7, Págs. 19 y 21.

"Las empresas públicas se establecen precisamente con el propósito de dotar a una actividad del Estado con la organización administrativa más afín a su naturaleza, a las condiciones del mercado, a la manera en que capturaré su capital, al tipo de recursos humanos con que contará y a la clase de eficiencia que se espera alcance". (5)

En definitiva, si tomamos en consideración los elementos comunes de la empresa pública, la misma puede ser definida en forma general, como un organismo industrial y mercantil, dotado de personalidad jurídica, perteneciente a la Administración Pública Federal, con patrimonio y personalidad jurídica propios.

Esto es, que el ejercicio de una actividad industrial y mercantil es evidentemente una característica de la empresa pública, ya que ha sido constituida para tal fin.

Las empresas públicas pueden tener cometidos sociales, industriales y mercantiles; los cometidos sociales son los asumidos directamente por el poder público, o concurrentemente y previa autorización por los particulares, o en un marco jurídico mixto en el cual se entrelazan disposiciones de derecho público con otras de derecho privado y de derecho social y cuyos destinatarios tienen calidad de beneficiarios.

Los cometidos sociales pueden ser ejemplificados por múltiples actividades cumplidas competitivamente por los particulares, previo acto de autorización como: asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, salubridad, seguridad social, niveles de educación especializada y superior no comprendidos en el Artículo 3 de la Constitución, etc.

(5) Ruiz Massieu, José Francisco.-La Empresa Pública. Pág.108

Los cometidos industriales y mercantiles son: los cumplidos en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominantemente de derecho privado, sometido a grados variables de control por el poder público, y respecto a los cuales sus destinatarios tienen calidad de clientes. Como ejemplo tenemos: siderurgia, cinematografía, petroquímicas, subsistencias populares, granos y fertilizantes, azufre, etc.

IV. 2 AUTONOMIA DE GESTION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Por otra parte y en relación a la Autonomía de Gestión de las entidades paraestatales, como lo establece el Artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, éste es uno de los elementos más esenciales, ya que en México las entidades paraestatales han quedado sometidas a los controles de programación, gasto-financiamiento y evaluación; sobre todo, han quedado obligadas a coordinar sus políticas descentralizadas a las grandes políticas del sector administrativo del cual forman parte. (6)

Efectivamente, se ha cuestionado si las Entidades de la Administración Pública Paraestatal son en realidad autónomas o no lo son, ya que atendiendo a las políticas que siguen, están condicionadas por las políticas que siguen, están condicionadas por las políticas generales del sector al que pertenecen, y con ello se les imponen directrices y definiciones que no les es posible dejar de observar. Por otra parte, también son controladas y vigiladas, así como evaluadas en los resultados de los programas que desarrollan. "El poder central conserva en todo momento las facultades de vigilar y controlar a las entidades paraestatales, a través

(6) Ver hoja Nº 70, párrafo octavo, parte final de la exposición de motivos, en la cual el Ejecutivo fundamenta la significativa Autonomía de Gestión en las Entidades Paraestatales.

de los Coordinadores Sectoriales.

En México, estas facultades de control y vigilancia, siempre habían estado reservadas en forma exclusiva al Presidente de la República, por conducto de las Secretarías de Estado. Las facultades de vigilancia y control se han ampliado a la totalidad de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, a partir de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales". (6 bis)

Sin embargo, por autonomía de gestión no debe entenderse la libertad para fijar el rumbo a seguir por las instituciones, sino debe entenderse la facultad que tienen para que en lo interior se administre en los términos que le sean más adecuados, sin estar sometidos a la organización que le sea impuesta por los órganos de la Administración Central, permitiendo con ésto, que la función que tiene asignada se cumpla con mayor agilidad, suprimiendo obstáculos de los grandes organismos burocráticos.

En lo que se refiere a los vínculos de coordinación entre los órganos del poder central y las entidades paraestatales, a través del tiempo y antes de la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se dieron diversos acuerdos por el Ejecutivo Federal para tales fines, entre ellos pueden estar el "Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 19 de mayo de 1983.

(6 bis) Faya Viesca, Jacinto. Ob. Cit. Pág. 48

Efectivamente, todas las disposiciones relativas se encuentran contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que "las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las Coordinadoras de Sector".

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de mayo de 1986, se publica la nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En dicho ordenamiento se establecen los lineamientos de coordinación entre el Poder Central y las Entidades Paraestatales en sus artículos 8º, 9º, 10º, 11, 46, 48, 51, 52, 53, 54, 56, 58, 60, 63, 64 y 65, conforme a lo siguiente:

A) A los coordinadores del sector corresponde: establecer políticas de desarrollo, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales, fijar los programas sectoriales, establecer los lineamientos específicos para la formulación de presupuestos, promover el establecimiento de comités mixtos de productividad en las entidades paraesta

tales, recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes en materia de control, participar en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, actuar de acuerdo con las leyes cuando los órganos de gobierno o los directores generales de las entidades no dieran cumplimiento a las disposiciones legales, solicitar la información que estime pertinente a las entidades agrupadas en su sector.

B) A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde: participar en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales y en los comités técnicos, solicitar la información que crea pertinente a las entidades paraestatales, emitir los lineamientos financieros que han de sujetarse los programas financieros de las entidades paraestatales, autorizar y registrar los programas financieros de las entidades en cuanto corresponde a créditos externos, emitir las normas necesarias para la enajenación de títulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal.

C) A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde: participar en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, solicitar la inspección que requiera de las entidades paraestatales, publicar anualmente la relación de las entidades paraestatales, llevar el registro de las entidades descentralizadas, actuar como fideicomitente del Gobierno Federal, emitir los lineamientos para la enajenación de títulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal, autorizar la creación, fusión y liquidación de las entidades paraestatales, y en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, llevar a cabo el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

D) A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde: solicitar la información que requiera a las entidades paraestatales, designar al comisario y a su suplente en las entidades descentralizadas, emitir los lineamientos para el funcionamiento de los órganos internos de control de las entidades paraestatales, designar los comisarios en las empresas de participación estatal mayoritaria, realizar visitas y auditorías integrales a las entidades paraestatales, nombrar al comisario que vigile las inversiones del Gobierno Federal en las empresas en las que éste participa con la suscripción del 25% al 50% del capital, vigilar que la enajenación de los títulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal se realice de acuerdo a las normas emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y por la de Programación y Presupuesto, en el seno de la Comisión Gasto-Financiamiento, y llevar a cabo el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, en lo concerniente a la desincorporación y proceso de modernización estructural del sector paraestatal y concentrarse en las áreas estratégicas y prioritarias de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia y cumplan los objetivos para los que fueron creadas.

IV.3 ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS

Puede definirse al Organismo Público Descentralizado: como el acuerdo de naturaleza especial creado por Ley o Decreto, con patrimonio y personalidad jurídica propia, en el cual tanto la administración como los fines son públicos, y en el que el capital y el subsidio provienen del Ejecutivo Federal.

Razones para ser un Organismo Público Descentralizado:

A) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros Organismos Descentralizados, concesiones o derechos que otorgue el Gobierno Federal o en base a un impuesto específico.

B) Que el objeto que tenga el Organismo Público Descentralizado sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II. La prestación de un servicio público o social, y
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (Artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

C) Que en la creación de un Organismo Descentralizado se establezcan, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo.
- II. El domicilio legal.
- III. El objeto del organismo.
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquéllas que se determinen para su incremento.

- V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al Director General, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste.
- VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables.
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del organismo.
- VIII. Sus órganos de vigilancia, así como sus facultades.
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.
- X. Estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo, y
- XI. Inscripción en el Registro Público de Organismos Descentralizados (Artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y

D) Personalidad jurídica propia.

El Organismo Público Descentralizado debe ser una persona de derecho público, con patrimonio propio, creado por el Estado por medio de una Ley para desempeñar con autonomía,

pero bajo su tutela, control y vigilancia: "una función no fundamental ni esencial del Estado que ésta desvincula de sí, para transportarla a la nueva persona jurídica, función que siempre debe referirse a un servicio público específico". "La institución jurídica del organismo descentralizado debiera resumirse para atender un servicio público específico por cuyo otorgamiento o suministro se cobre una contraprestación en dinero, llámese ésta: precio, cuota, tasa o derecho de suerte que genere ingresos de consideración, aún cuando éstos sean temporal o permanentemente insuficientes para cubrir el costo de servicio". (7)

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; "son organismos descentralizados, las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Se ha cuestionado si el Ejecutivo Federal tiene facultades para crear Organismos Públicos Descentralizados. "También surge la cuestión de determinar si el Ejecutivo tiene facultades legales para constituir el patrimonio del organismo público descentralizado, cuando al crearlo destina fondos públicos, pues debe tenerse presente que tal disposición solo puede autorizarse por el Presupuesto de Egresos o por una Ley posterior, según el artículo 126 de la Constitución". (8)

(7) Fernández Ruiz, Jorge. El Estado Empresario. Pág. 232, 233.

(8) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 204 y 205.

El artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establece como ya se dijo, que el objeto de los Organismos Públicos Descentralizados debe ser la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o en su caso, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Con esta disposición queda definido el marco en el cual puede operar un Organismo Público Descentralizado, por ello se deja a un lado la ambigüedad existente respecto a los casos en los que se debería crear un Organismo Público Descentralizado o algún otro tipo de entidad paraestatal. Aunque sigue sin resolverse cómo el Ejecutivo puede utilizar fondos federales para la constitución del patrimonio de un Organismo Público Descentralizado, sin estar contemplando en el Presupuesto de Egresos, o su Ley particular.

Por otra parte y a efecto de definir el contenido de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en relación con los Organismos Públicos Descentralizados, se transcribe lo explicado en la exposición de motivos a dicha Ley, por parte del Ejecutivo Federal: "Para tal efecto se contienen los elementos mínimos que debe contener toda Ley o Decreto por el cual se establece la creación de un organismo descentralizado así como las obligaciones de fijar sus órganos, patrimonio, régimen laboral, e inscripción en un Registro Público.

"Se sustentan las bases por su administración y los seguimientos para poder ser miembros de los órganos de gobierno o ser designados Directores Generales, principios que se orientan en razones de sana política y de idoneidad en el ejercicio de los cargos, tanto en lo que respecta a condicio

nes subjetivas o personales como capacidad y experiencia.

"Como una norma necesaria se expresan las facultades legales de que deben estar investidos los Directores Generales para representar a los organismos, cubriendo en este sentido algunos aspectos no regulados hasta la fecha y que han motivado algunos cuestionamientos de orden jurídico. En cuanto al ejercicio de determinadas facultades legales, como de dominio, suscripción de títulos de crédito y otorgamiento de poderes, se establece que los Directores Generales deben sujetarse a las bases generales que para cada organismo autorice su órgano de gobierno. A fin de evitar erogaciones innecesarias e intervención de fedatarios públicos, para acreditar la personalidad y facultades, según el caso, de los miembros del órgano de gobierno, del Secretario o Prosecretario de éste, o del Director General o de los apoderados generales, se previene que bastará exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados".

IV.4 EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA

El artículo 3 fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina que el Poder Ejecutivo se auxiliará de Empresas de Participación Estatal, y el artículo 46 de la propia ley invocada, determina a las empresas de participación estatal mayoritaria, y son:

! las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las Instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos, representativos de capital social de serie especial que solamente puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno o su equivalente, o bien, designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Órgano de Gobierno.....".

Asimismo, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 30, establece como limitación a la existencia de empresas de participación estatal, al establecer que "las empresas en las que participe el Gobierno Federal de manera mayoritaria o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6 de este ordenamiento". Con esto se concluye que en caso contrario, deberá procederse a su disolución o liquidación o su enajenación, (Art. 32 y 39 de

la Ley mencionada y artículo 8 de su Reglamento). Con esto se limita la intervención del Estado en la economía a las áreas prioritarias establecidas en los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, que como expresamente lo establece la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, son tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares. (9)

IV.5 FIDEICOMISOS PUBLICOS

Los Fideicomisos Públicos los establece el artículo 3, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública; asimismo, la propia Ley mencionada en su artículo 47 define a los Fideicomisos Públicos como: "...son aquéllos que el Gobierno Federal, o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

Como se puede observar, los Fideicomisos Públicos son los establecidos por la Administración Pública Centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades que integran la Administración Pública Paraestatal, con la característica de que la Secretaría de Programación y Presupuesto, representará como fideicomitente único a la Administración Pública Centralizada, como lo establecen los artículos 40 y 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Por otra parte, los Fideicomisos pueden ser instituidos también con recursos de la Administración Pública Paraestatal; lógicamente la creación de estos fideicomisos estará

(9) Ver Inciso V.2.1 de la Desincorporación de las Entidades Paraestatales.

sujeta al estudio de factibilidad, que apoye la propuesta y justifique la conveniencia de crear un fideicomiso público y no otra figura jurídica administrativa, que quizás podría cumplir con los mismos objetivos fijados.

Los objetivos que cumplen los fideicomisos son diversos, ya sea para otorgar créditos a campesinos; que para canalizar inversiones federales en obras públicas; que para administrar programas de investigación científica o de asistencia social. Así los fideicomisos públicos, han alcanzado en la vida administrativa de México un relativo desarrollo, por lo que es indispensable una política orientada a lograr una coordinación más eficiente y eficaz en este tipo de entidades que les permita promover el crecimiento de la economía nacional.

Cabe destacar nadamás en este punto, que conforme a la doctrina mexicana, el objeto del fideicomiso público: 1) será de inversión, 2) tendrá como objeto el manejo y administración de obras públicas, 3) la prestación de servicios y producción de bienes para el mercado, y 4) será para la realización de actividades prioritarias. En los cuatro tipos de fideicomiso, se puede apreciar la posibilidad de que el fideicomiso se utilice como variante de empresa pública.

CAPITULO V

SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL

V.1 SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Facultades.

De acuerdo con el Artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las Leyes Agrarias y sus Reglamentos;
- II. Conceder ampliamente en términos de Ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural;
- III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;
- IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;
- V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;
- VI. Conocer de las cuestiones relativas a los

límites y deslinde de tierras ejidales y comunales.

- VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;
- VIII. Resolver conforme a la Ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;
- IX. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y agua en los ejidos y comunidades.
- X. Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;
- XI. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;
- XII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, y

XIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".

V.2 SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

Facultades.

De acuerdo con el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos;
- II. Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos designados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura;
- III. Encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia los renglones prioritarios; participar con ella en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

- IV. Determinar y conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario, en torno a programas regionales y nacionales, con la participación de las autoridades locales que corresponda;
- V. Fomentar las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria o silvícola;
- VI. Organizar y administrar los servicios de defensa agrícola y ganadera y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal, considerando la producción fármacos biológicos destinados a la población animal;
- VII. Establecer los controles que se estimen necesarios para garantizar la calidad de los productos que se utilicen en la alimentación animal;
- VIII. Coordinar y dirigir en su caso, las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y media, y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda.
- IX. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas, cotos de caza, semilleros y viveros;
- X. Organizar y patrocinar congresos, ferias,

exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas;

- XI. Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados;
- XII. Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares;
- XIII. Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;
- XIV. Organizar y dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos, creando el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales en la materia;
- XV. Difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejores rendimientos de los bosques;
- XVI. Organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales; atendiendo a las

restricciones de protección ecológica que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

- XVII. Fomentar y realizar programas de reforestación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;
- XVIII. Administrar los recursos forestales en los terrenos baldíos y nacionales;
- XIX. Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal;
- XX. Organizar y administrar reservas forestales;
- XXI. Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales.
- XXII. Promover la industrialización de los productos forestales.
- XXIII. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos;
- XXIV. Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas.
- XXV. Reconocer derechos y otorgar concesiones,

permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuando se trate de la generación de energía eléctrica;

- XXVI. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia;
- XXVII. Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, Municipios o de particulares;
- XXVIII. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;
- XXIX. Realizar los estudios geohidrológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas;
- XXX. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

- XXXI. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;
- XXXII. Ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales;
- XXXIII. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes;
- XXXIV. Otorgar las asignaciones y concesiones correspondientes a la dotación de agua para las poblaciones, previa consulta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;
- XXXV. Intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias y programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de captación, potabilización y conducción, hasta los sitios en que se determine con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;
- XXXVI. Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de población animal, y
- XXXVII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".

Las entidades que hasta 1982 estaban agrupadas al sector coordinado por la Secretaría de Agricultura y Recursos

Hidráulicos, son las siguientes:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS:

Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.
Colegio de Postgraduados.
Comisión Nacional de Fruticultura.
Comisión Nacional de Zonas Áridas.
Forestal Vicente Guerrero.
Instituto Mexicano del Café.
Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.
Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.
Productora Nacional de Semillas.
Productos Forestales de la Tarahumara.
Productos Forestales Mexicanos.
Promotora del Maguey y del Nopal.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA:

Aceitera de Guerrero, S.A. de C.V.
Adoquines, S.A. (en liquidación).
Agroplástico de Tlaxcala, S.A. (en liquidación).
Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V.
Aserradero Pápalo, S.A.
Aserraderos Técnicos Nacionales, S.A.
Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima,
S.A. de C.V.
Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, S.A. de C.V.
Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Oaxaca, S.A. de C.V.
Cafés y Cafeterías de México, S.A. de C.V.

Cales del Estado de Chiapas, S. de R.L. (en liquidación).
Compañía Forestal de Lacandona, S.A.
Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.
Chapas y Triplay, S.A.
Desarrollo Industrial del Café Mexicano, S.A.
Etila, S.A.
Exportación de Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V.
Fermentaciones Mexicanas, S.A. de C.V.
Fidepal, S. de R.L. de I.P. y C.V.
Fomento Industrial Forestal, S.A. de C.V.
Frutícola Mercantil, S.A.
Impulsora Ganadera de Michoacán, S.A. de C.V. (en liquidación).
Impulsora Guerrerense del Cocotero, S. de R.L. de I.P. y C.V.
Industrias Forestales Integrales, S.A.
Insecticidas y Fertilizantes Ejidales Mexicanos, S. de R.L. (en liquidación).
Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S.A. de C.V.
Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A.C.
Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A.
Maderas Moldeadas de Durango, S.A. (en liquidación).
México Artesanal, S.A. (en liquidación).
Nacional de Servicios Agropecuarios, S.A. de C.V. (en liquidación).
Nutrimex, S.A. de C.V.
Productos de Maderas Finas, S.A.
Productos Industrializados de Café, S.A. (en liquidación).
Productos Lácteos Ejidales de San Luis Potosí, S. de R.L. (en liquidación).
Promotora Agroindustrial del Henequén, S.A. de C.V.

Promotora Ejidal, S.A. (en liquidación).
Promotora Industrial del Café, S.A. (en liquidación).
Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, S. de R.L. de I.P. y C.V.
Proveedora Conafrut, S.A.
Resínera Ejidal de Michoacán, S.A.
Sales de Zacatecas, S.A.
Servicios Ejidales, S.A. de C.V.
Servicios Forestales, S.A.
Silvícola de las Chimalapas, S. de R.L.
Silvícola Magdalena, S. de R.L.
Tabacos Aztecas, S.A.
Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V.
Triplay de Palenque, S.A.
Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA:

Alimentos del Fuerte, S.A. de C.V.
Alimentos Tor, S.A. (en liquidación).
Impulsora La Forestal, S. de R.L. de I.P. y C.V.
Mezcal Santiago, S.A.

FIDEICOMISOS:

Fideicomiso Campaña Nacional contra la Garrapata.
Fideicomiso de las Frutas Cítricas y Tropicales (FIDE-FRUT).
Fideicomiso de Riesgo Compartido.
Fideicomiso para el Aprovechamiento de Maderas Utilizables en Uxpanapa, Ver.
Fideicomiso para el Colegio Superior de Agricultura Tropical de Cárdenas, Tab.

Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera.
Fideicomiso para el Desarrollo de Proyectos Silvícolas Industriales.

Fideicomiso para el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas.

Fideicomiso para el Otorgamiento de Becas a Campesinos Candelilleros.

Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a La Forestal, F.C.L.

Fideicomiso para el Sostenimiento del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.

Fideicomiso para la Capacitación Forestal Campesina.

Fideicomiso para la Explotación de la Hierba de Candelilla.

Fideicomiso para la Organización y Capacitación Campesina.

Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (FOIR).

Fideicomiso que tendrá por objeto la Investigación, el Cultivo y la Comercialización de Hule Natural.

Fondo Candelillero.

Fondo Forestal.

Fondo Ganadero.

Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación." (1)

La anterior relación de entidades, se tomó únicamente como referencia de las que están o estaban coordinadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ya que en términos del Artículo 12 de la Ley y 3 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá publicar anualmente en los

- (1) Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Para estatal, se agruparán por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se relacionen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1982.

primeros quince días del mes de agosto, la relación actualizada de Entidades Paraestatales, que integren y formen parte de un sector de la Administración Pública Federal.

V.2.1 PROCESO DE DESINCORPORACION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Las políticas de racionalización, austeridad y disciplina presupuestal, que está llevando el actual régimen, se ha determinado que algunas Entidades de la Administración Pública Paraestatal, se desincorporen por no ser estratégicas ni prioritarias como lo establecen los Artículos 25, 26 y 28 párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Para ésto, el Artículo 39 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1990, determina el proceso de desincorporación de las Entidades al establecer que pueden ser disueltas, liquidadas, extinguidas o transferidas a los Estados y Municipios. (2).

- (2) "Artículo 39. Para la desincorporación de entidades paraestatales creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión se requerirá autorización previa del mismo. En los términos de los Artículos 15, 16 y 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y los respectivos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Ejecutivo podrá proceder a la desincorporación de entidades paraestatales, comprendidas en este Decreto, sujetándose a las siguientes bases:
- a) Las propuestas que formule la Secretaría de Programación y Presupuesto, para disolver, liquidar, extinguir, transferir a los estados y municipios; enajenar la participación estatal y fusionar entidades paraestatales, se basarán en dictámenes que al efecto deberá emitir la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, los cuales deberán considerar el efecto social y productivo de estas medidas incorporando los puntos de vista de los sectores interesados y; b) enviar previamente Informe escrito, a la Cámara de Diputados, de las razones y criterios específicos para llevar a cabo el ejercicio de estas atribuciones.
- La Cámara de Diputados vía la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, analizará la información a que se refiere el inciso b) anterior y en su caso, dará su opinión."
- (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Dic./89).

Asimismo, los Artículos 15, 16, 32 y 39 de la Ley, y 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establecen los mecanismos de la desincorporación de Entidades Paraestatales, de la Administración Pública Federal, mediante su disolución, liquidación extinción, fusión o transferencia a los Estados.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector y con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de Entidades Paraestatales.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Programación y Presupuesto, dieron a conocer el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, en la segunda quincena de marzo del presente año, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año.

En dicho Programa se establecen como principales características las siguientes:

- 1) Reestructuración del Sector Paraestatal.
- 2) Desincorporación de Entidades Públicas.
- 3) Racionalización del Esquema de Organización y Funcionamiento de las Entidades.
- 4) Fortalecimiento de la Autonomía de Gestión de las Entidades Paraestatales.
- 5) Incremento de eficacia, eficiencia y productividad.
- 6) Concertación al Exterior y al Interior, de las Entidades Paraestatales.

En el Programa aludido, en su capítulo de Presentación, en el Inciso Rectoría del Estado y Modernización del Sector Paraestatal, establece que siendo éstos los retos del México de hoy y habida cuenta de que son escasos los recursos para enfrentarlos, es imperativa su racionalización a fin de dedicar tales recursos a lo prioritario: garantizar a los mexicanos un mínimo de bienestar para hacer cada día más digna su forma de vida.

Por ello, la modernización económica reclama continuar la desincorporación de las empresas no estratégicas ni prioritarias, evitando distraer recursos para subsidiar actividades secundarias, cuya erogación desate nuevos desequilibrios económicos. De esta manera, los recursos a liberarse con motivo de la desincorporación, se canalizarán a atender las prioridades requeridas para el bienestar ciudadano: agua potable, escuelas, centros de salud, vivienda digna, generación de nuevos empleos, abasto popular, principalmente.

Simultáneamente, la modernización implica el fortalecimiento de las entidades que actúan en las áreas estratégicas y prioritarias, para lo cual habrá que allegarles los recursos que les permitan desempeñarse con criterios de alta eficacia, eficiencia y productividad.

De esta manera, el Estado mexicano contará a mediano plazo, con un menor número de entidades, y éstas serán las que actúen en las actividades de mayor importancia -las estratégicas y prioritarias-. Se logrará así, el fortalecimiento del papel rector que el Estado mexicano tiene asignado constitucionalmente, mediante la orientación de los ahorros alcanzados al logro de la elevación del nivel de vida de la población, particularmente los menos favorecidos.

El Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas señaladas en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución y continuará participando en las empresas consideradas prioritarias, cuyas actividades por ser de amplio beneficio social, demandan atención preferente. Tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación, y las actividades de regulación y abasto de productos básicos, -desarrolladas a través de entidades como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, IPN y CONASUPO, entre otras.

Se profundizará en la modernización de las entidades estratégicas y prioritarias, con un claro criterio para evitar confundir a las empresas públicas propiamente dichas con las entidades de servicio institucional, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar las actividades promocionales y de investigación, y cuya eficiencia y productividad no son siempre medibles en términos de rentabilidad financiera.

Las entidades de servicio con una clara función social, deberán desempeñarse eficientemente, distinguiendo su fin de los resultados de su operación; no así las empresas públicas, que por los tipos de bienes que producen y servicios que prestan deberán sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse atendiendo a la competencia del mercado, para su mejor operación y utilidad social.

En suma, la modernización del Estado demanda un programa de fortalecimiento del Sector Paraestatal que contribuya, en el marco de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, a la recuperación económica con estabilidad de precios y al mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

De esta manera el Programa en el mediano plazo, se orientará a la consecución de los siguientes cinco objetivos generales:

I. Lograr la modernización del sector paraestatal a través del redimensionamiento de su magnitud, estructura y funcionamiento, así como de su entorno normativo y operativo.

II. Consolidar a los órganos de gobierno como instancias de decisión ágil y eficiente mediante el incremento de la profesionalización de sus integrantes y el otorgamiento de la autoridad, responsabilidad y disponibilidad de tiempo suficiente para el desempeño adecuado de su función;

III. Promover mayor autonomía de gestión de las entidades paraestatales,

IV. Lograr que las entidades paraestatales cumplan, en las mejores condiciones de rendimiento y aprovechamiento óptimo de los recursos, con los objetivos para los que fueron creadas ya sean éstos preponderantemente económicos o de servicio institucional, y

V. Establecer la concertación como principio básico para mantener adecuadas relaciones al interior y al exterior de las entidades.

Las acciones que se realicen consolidarán el proceso de reestructuración del sector paraestatal, con estricto apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En este Programa se definen con claridad las áreas estratégic

cas y prioritarias y establece los criterios de cómo el Estado participa en las áreas prioritarias:

El estado mantendrá la propiedad y control de las áreas estratégicas a que se refiere el Artículo 28 de la Constitución, las cuales son: acuñación de moneda; correos; telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y prestación de servicios de banca y crédito. En relación a las sociedades nacionales de crédito, se preservará el régimen mixto de inversión pública y privada.

El Estado también mantendrá su participación en áreas prioritarias que son aquéllas que se establezcan con sujeción a los lineamientos de la planeación democrática, en los términos del Artículo 26 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

En su calidad de promotor, el Estado participará, temporalmente en actividades industriales, a fin de fomentar nuevas inversiones necesarias para el desarrollo. Una vez consolidadas éstas, el Gobierno deberá retirar su participación, reorientando los recursos utilizados hacia la promoción de nuevos proyectos.

La participación del estado en las áreas prioritarias se fundamentará en las directrices globales y específicas que, según el interés nacional, emita el Ejecutivo Federal, y en los siguientes criterios:

A) Areas en las que, por naturaleza o características específicas del mercado o de la producción correspondiente, exista el riesgo de propiciar prácticas monopólicas que lesionen un ambiente de sana competencia, así como el equilibrio de los precios y el fortalecimiento del proceso productivo. La intervención del Estado se hará cuando existan medios más eficientes para prevenirlas, como modificaciones regulatorias o cambios a las políticas comerciales. En todo caso, el Estado deberá reglamentar aquellas inversiones que impliquen ventajas monopólicas, ya sea que otorgue concesión a los sectores social y privado o que las asuma él mismo.

B) Areas o actividades en las que no exista capacidad o voluntad de invertir por parte de los sectores privado o social, y cuya permanencia resulte indispensable para el logro de objetivos de política económica y desarrollo social.

No se considerarán entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, las sociedades mercantiles en las que por necesidades de fomento, participen de manera temporal las sociedades nacionales de crédito.

C) Actividades tendientes a generar insumos y productos básicos que son indispensables para apoyar a la población que más lo requiere y un desarrollo político participativo dentro de cauces legales establecidos.

D) Actividades tendientes a apoyar el desarrollo económico.

E) Actividades productivas básicas para lograr el cambio estructural del sector industrial nacional.

F) Actividades de Comercialización para alcanzar una mejor y mayor distribución de los ingresos a los productores.

Las actividades mencionadas en los tres últimos párrafos, podrán ser desarrolladas por el Estado únicamente cuando los sectores social y privado no estén en condiciones de realizar las eficazmente.

Asimismo, en el Programa descrito anteriormente, define con precisión los criterios básicos para la desincorporación de Entidades Públicas al establecer que: "La política de desincorporación de entidades públicas continuará siendo uno de los instrumentos que permita liberar recursos del Gobierno Federal a fin de dedicarlos a promover el desarrollo regional y reorientar los esfuerzos hacia las áreas que exige el crecimiento económico con estabilidad de precios y otras áreas prioritarias.

Las propuestas de desincorporación deben estar sustentadas tanto en experiencias anteriores como en la consideración de los efectos que producirá una eventual liquidación, extinción, fusión, transferencia, venta o modificación de la participación accionaria del Estado en alguna entidad paraestatal.

Para proceder a la desincorporación, será necesario precisar primero, si la entidad analizada es susceptible de ser desincorporada, de acuerdo a los criterios establecidos y segundo, el tipo de proceso al que resulta más conveniente someterla según su situación operativa, financiera, administrativa, jurídica, laboral, de impacto socio-económico y ecológico.

El Plan Nacional de Desarrollo considera los siguientes criterios de desincorporación:

A) Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o

cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del Gobierno;

B) Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa;

C) Se transferirá a los Gobiernos de los Estados, empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y

D) Se venderá o se modificará la participación accionaria del Estado, en empresas que no sean estratégicas o prioritarias y que, por sus condiciones de viabilidad económica, sean susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

En estos procesos, especial cuidado se pondrá en el respeto de los derechos de los trabajadores y de los Accionistas.

Dada su importancia dentro de la estrategia de modernización, los procesos de desincorporación deben cumplir con los términos y plazos previstos en los decretos, acuerdos y resoluciones respectivos.

Los procesos de desincorporación entrañan una serie de acciones cuyo retraso puede significar una carga onerosa para el erario público, así como un factor nugatorio de los propósitos de modernización y reestructuración del sector paraestatal.

Por ello resulta fundamental reforzar y programar acciones, delimitar responsabilidades y establecer los plazos para ejercerla.

Los procedimientos para la desincorporación de las Entidades Paraestatales son los siguientes:

- 1) Extinción de los organismos descentralizados:
 - A) La Secretaría de Programación y Presupuesto o su coordinadora sectorial, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará a un liquidador quien realizará lo siguiente:
 - I. Levantará el inventario de los bienes pertenecientes al organismo.
 - II. Someterá al dictamen del Auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de liquidación.
 - III. Informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como a la Coordinadora Sectorial, sobre el avance y estado que guarda el proceso.
 - IV. Levantará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo.
 - V. Las demás inherentes a su función, y
 - VI. Una vez concluido el proceso de desincorporación de una entidad, la Coordinadora Sectorial le informará a la Secretaría de Programación y Presupuesto en un plazo no mayor de 30 días naturales, para los efectos de la relación que anualmente será publicada por esta Secretaría en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del mes de agosto.

2) Fusión de Entidades Paraestatales:

A) La coordinadora sectorial en los términos de la Ley, señalará las bases conforme a las cuales se de sarrollará el proceso siguiente:

I. La entidad que será fusionada levantará el inventario de sus bienes y someterá al dictamen del Auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros.

II. La entidad fusionante informará mensualmente a la Coordinadora de Sector y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sobre los avances y estado que guarde el proceso, y

III. La entidad fusionante será responsable de que se formalice la entrega-recepción de los bienes y recursos respectivos.

3) Transferencia de Entidades Paraestatales a los Estados:

A) La Secretaría de Programación y Presupuesto, con la intervención de la coordinadora de sector, elaborará y formalizará con las entidades federativas, los acuerdos de coordinación respectivos en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, a fin de establecer las acciones que conforme a la naturaleza de la entidad de que se trate, deban efectuarse.

Por su parte, la coordinadora sectorial será la

responsable de que se instrumenten y ejecuten los actos necesarios para la realización de la transferencia, verificando que en todos los casos:

I. Se levante el inventario de bienes y recursos de la entidad previamente a su transferencia.

II. Se sometan al dictamen del Auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros de la entidad, y

III. Se suscriba el documento por el que se formalice la entrega-recepción de los bienes y recursos de la entidad.

4) Disolución y liquidación de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria:

A) El proceso de disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria, se sujetará a las disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente y además a las siguientes reglas:

I. El liquidador designado informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial sobre el avance y estado que guarde el proceso.

II. El liquidador someterá al dictamen del Auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de liquidación, y, cuando proceda, los anuales intermedios.

III. La dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa, intervendrá en el proceso, a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa, conforme a los términos del Artículo 34 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y

IV. Para la enajenación de los títulos representativos del capital social que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales, en los términos del Artículo 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a la designación en su caso, de la sociedad nacional de crédito que será la responsable de practicar la enajenación respectiva. Corresponderá a dicha sociedad nacional de crédito realizar la evaluación técnico-financiera de la entidad de que se trate, tomando en consideración los estados financieros dictaminados por el Auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el objeto de determinar las mejores condiciones de venta.

5) Extinción de los Fideicomisos Públicos:

- A) Una vez ordenada la extinción de un Fideicomiso Público que conforme a la Ley reúna las características de entidad paraestatal, la Secretaría de Programación y Presupuesto o a indicación de ésta, el Comité Técnico del Fideicomiso de que se trate,

emitirá los lineamientos conforme a los cuales se llevará a cabo el proceso de extinción.

Cuando en el proceso a que se refiere el párrafo anterior deba resolverse sobre adeudos en que sea notoria la imposibilidad práctica de su cobro, el Comité Técnico como órgano de gobierno del Fideicomiso, emitirá los criterios para su cancelación, e informará de ello al Fideicomitente.

La extinción de los Fideicomisos se formalizará mediante la firma del convenio de extinción correspondiente, mismo que será elaborado por la institución fiduciaria y sometido a la consideración del Fideicomitente.

En el caso de que el Comité Técnico no hubiere sesionado durante el año anterior a la fecha en que se autorice la extinción del Fideicomiso, la coordinadora sectorial, con base en las propuestas que formule la Fiduciaria someterá a la aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto como Fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, las acciones que se deban adoptar con respecto a la extinción del Fideicomiso.

CAPITULO VI

UN ANALISIS AL CASO CONCRETO: LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS.

VI.1 ANTECEDENTES.

Hasta el año de 1970, las diversas Secretarías de Estado y diversas Entidades Paraestatales, actuaban en las zonas consideradas áridas y semiáridas de acuerdo a los objetivos y programas que cada uno contemplaba unilateralmente. Es de pensarse que existía algún tipo de coordinación de esfuerzos así fuera tan sólo a nivel regional. Sin embargo, siendo tan extensas las zonas mencionadas en la República Mexicana, que van desde los estados del norte hasta Puebla, Tlaxcala y Oaxaca, es difícil que pudiera pensarse que el aprovechamiento de los recursos y la unidad de esfuerzos se realizaran en las mejores condiciones.

Esta situación origina que en lo agropecuario, la atención y apoyo otorgado careciera de eficacia; en el ámbito social, que se llevará a los habitantes de estas zonas, atención que en muchos casos no fuera adecuada, todo esto con el consiguiente desperdicio de recursos y frustración de los habitantes de las zonas áridas, lo que lleva a una mayor miseria y emigración por obtener mayores niveles de vida en otros lugares.

Es importante mencionar que las zonas áridas del país, cuentan con recursos abundantes en diversos campos de la actividad económica y que por los problemas enunciados en la atención estatal, no eran aprovechados y en muchos casos eran

destruidos, como en el caso de la palma china, abundantes en estas zonas que era utilizada por los campesinos para hacer fuego, cuando sus posibilidades de aprovechamiento industrial y pecuario son bastante elevadas. Como este ejemplo se pueden citar otros que originan gran cantidad de recursos no aprovechados.

De aquí surge la idea de crear un organismo que coordine y haga congruentes, a nivel nacional, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de las zonas áridas, y es la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

La Comisión Nacional de las Zonas Áridas, nace como una entidad coordinadora de las acciones que el Ejecutivo Federal, realiza en el ámbito de las zonas que cuentan con escasa precipitación pluvial. Esto se desprende de lo establecido en su Decreto de creación, de fecha 4 de diciembre de 1970, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, y que establece en su Artículo 1º: "Se crea la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, como institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país, con personalidad jurídica y patrimonio propio".

Puede observarse que de la disposición transcrita no se desprende que la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, limite su actuación a alguna actividad específica, sino formalmente tiene capacidad para actuar en todos y cada uno de los campos de actividad pública que contemplan el objeto de desarrollar las zonas áridas del país.

En el artículo segundo del Decreto mencionado se define cuáles son las zonas que se consideran áridas, para efectos de la intervención de la Comisión, Art. 2º: "para los efectos del artículo anterior, quedan comprendidas las zonas en que no es posible obtener cosechas costeables de cereales en ningún año, a menos que se disponga de riego; y aquéllas 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."

En los considerandos del Decreto se mencionan entre otros:

"Que el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las zonas mencionadas no sólo se traducirá en desarrollo económico, 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 la atención a que se contraen los considerandos anteriores, destinadas como lo está a afrontar 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 y sostenidos 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."

Es claro que de lo transcrito arriba, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas fue creada para coordinar y servir de enlace de todos los esfuerzos, actividades y acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, realizan en el ámbito de las zonas que el Artículo 2 del Decreto de creación, menciona y caracteriza como áridas.

VI.2 NATURALEZA JURIDICA.

La Comisión Nacional de las Zonas Áridas de acuerdo con su nombre, es una Comisión Administrativa. En efecto, gran parte de las Comisiones típicamente Intersecretariales son denominadas "Comisión Nacional", como ya se dijo en páginas anteriores. (1)

Así, la CONAZA fue creada para la realización de una actividad de coordinación con diversas dependencias y entidades. Por ésto, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas es una comisión administrativa en cuanto que está integrada por diversas Secretarías de Estado y Entidades de la Administración Pública Federal. El Artículo 4º del Decreto de creación de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas establece, 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 forman parte los Subsecretarios designados por los titulares de los ramos de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos y Salubridad y Asistencia; un Secretario General del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; 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

(1) Ver hoja Núm. 60, inciso III.8., primer párrafo, de las Comisiones Intersecretariales.

integrados estos 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.

Indudablemente que estas Dependencias y Entidades se han modificado, por lo que en la práctica se ha ido adecuando siempre a lo cambiante de la Administración Pública Federal.

La Comisión Nacional de las Zonas Áridas como Comisión Administrativa, tiene objetivos de coordinación y ejecución, situación que se encuentra en diversas comisiones similares.

Por otra parte, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas jurídicamente es un Organismo Público Descentralizado, ya que aunque no se menciona expresamente dicho carácter en su Instrumento Jurídico de creación, sí se desprende de lo establecido en él. Efectivamente, en el párrafo último de los considerandos, dice a la letra "que para dicho propósito es pertinente crear un organismo....."

También, en su artículo primero del Decreto de creación, se señala que: "se crea la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, como Institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país y con personalidad jurídica y patrimonio propios". Lo anterior, en relación con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala: "son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

Por ésto, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas es un Organismo Descentralizado.

Se puede clasificar asimismo, como un Organismo Público Descentralizado por servicio, ya que realiza la prestación de un servicio público como su objetivo principal, cuando menos formalmente, lo constituye el coordinar las acciones públicas en las zonas consideradas como áridas del país. Andrés Serra Rojas, afirma: "Es descentralización administrativa por servicio o funcional, la que descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social". (2)

También en cuanto comprende a la prestación de un servicio público o social, se satisface la hipótesis establecida en el artículo 14 fracción II, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ya que como se verá más adelante, entre sus atribuciones tiene algunas de carácter eminentemente social, como es la de promover la participación directa de los habitantes de las zonas áridas, en los programas de desarrollo y la ejecución de tareas que se emprendan y promover la organización de los productores de dichas zonas. Más adelante se expondrán las atribuciones de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

Actualmente, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de

(2) Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. Pág. 604.

Participación Estatal, se encuentra derogada; sin embargo la que la sustituye, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ya mencionada, en su artículo 14º, recoge los mismos conceptos de los fines que debe tener un Organismo Público Descentralizado, tan sólo adiciona un nuevo concepto a saber, que puede crearse para la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

VI.3 INSTRUMENTOS JURIDICOS DE EXISTENCIA.

Los instrumentos Jurídicos que dan legal existencia a la Comisión Nacional de las Zonas Aridas son los siguientes:

- a) Decreto de creación suscrito por el Jefe del Ejecutivo Federal, de fecha 4 de diciembre de 1970 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 del mismo mes y año.
- b) Decreto por el que adiciona al que creó, suscrito por el Jefe del Ejecutivo Federal, de fecha 15 de noviembre de 1971, y publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1º de diciembre del mismo año.
- c) Decreto por el que se adiciona a los diversos de creación y adición, suscrito por el Jefe del Ejecutivo Federal, de fecha 27 de marzo de 1973 y publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 9 de abril del mismo año.

El primero de los Decretos mencionados consta de los siguientes artículos:

- 1º Declaración de la creación de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
- 2º Definición de las zonas consideradas como áridas.
- 3º Atribuciones de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
- 4º Designación del Consejo Directivo como máxima autoridad de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, y su integración.
- 5º Atribuciones del Director General de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

Al segundo de los Decretos mencionados, se adicionan los siguientes artículos:

- 6º La integración del patrimonio de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
- 7º La incorporación de las relaciones laborales entre la Comisión Nacional de las Zonas Áridas y sus trabajadores a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 8º La incorporación de los trabajadores de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 9º La declaración de que los bienes muebles e inmuebles de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas gozan de

las franquicias y prerrogativas concedidas con respecto a los fondos y bienes de la Federación.

- 10º La declaración de que los actos y contratos que celebre la Comisión en cumplimiento de su objetivo, estarán exentos de toda clase de contribuciones, impuestos y derechos.
- 11º La declaración de que la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, se considera de acreditada solvencia, por lo que no está obligada a constituir depósito o fianza legales.
- 12º La declaración de que la Comisión Nacional de las Zonas Áridas gozará de franquicia postal y telegráfica.

El tercero de los Decretos mencionados adiciona los siguientes artículos:

- 1º Facultad a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, para que cree y organice empresas e industrias para el desarrollo y ejecución de programas de industrialización y comercialización de los productos de las zonas áridas.
- 2º Aumentan las atribuciones de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, fundamentalmente en lo concerniente para la explotación, industrialización, comercialización y aprovechamiento de los recursos.

Aquí es conveniente señalar que, de acuerdo al inciso "C" de la fracción X del Artículo 3º del Decreto en cuestión, se autoriza a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas a estable

cer centrales de maquinaria, para proporcionar los servicios relativos a los cultivos agrícolas de los núcleos agrarios, a través de alquileres o maquilas y mediante tasas económicas.

Con el tiempo esta actividad se ha convertido en lo predominante en la Comisión Nacional de las Zonas Áridas y ha llevado a desvirtuar los objetivos iniciales que tendían a ser el enlace de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las zonas áridas, para convertirse en una entidad más, y quedando nuevamente éstas zonas sin una entidad globalizadora.

5º Bis Se crea un Comité Técnico Consultivo de apoyo al Director General y se da su integración.

Además el Decreto señalado, adiciona al diverso de creación, los artículos:

- 13º Se establece la preferencia de los núcleos agrarios para ser utilizados en las empresas o industrias establecidas por la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, en dichos núcleos agrarios o en sus cercanías.
- 14º Declaración de que las facultades encomendadas a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, se entenderán reservadas a dicho organismo en todo aquéllo que no esté atribuido a otras entidades.
- 15º Impone la obligación a las Dependencias y Entidades que por sus funciones puedan coadyuvar con la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, en la obtención de sus objetivos, lo hagan con carácter preferente.

- 16º Otorga la facultad a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, para ocupar terrenos suficientes para el establecimiento de sus industrias, sin que por ello adquiera la propiedad de dichos terrenos.
- 17º Facultad a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas para celebrar con ejidatarios, convenios y demás personas los contratos y convenios para la obtención de las materias que necesite en sus industrias.
- 18º Otorga el derecho a las industrias de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas para obtener energéticos a bajo precio.
- 19º Obliga a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas a ejecutar los planes de inversión, aprovechamiento, industrialización y comercialización aprobadas en el menor tiempo posible, ya que de no hacerlo, otras personas privadas u oficiales puedan hacerlo.
- 20º Facultad a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas a vigilar la utilización de los recursos suministrados a ejidos y comunidades.
- 21º Facultad a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas a vender los productos a través de sus propias industrias o empresas.
- 22º Determina la forma de distribución de las utilidades.
- 23º Faculta a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas para que solicite para sus industrias y empresas las franquicias fiscales que requieran.

VI.4 ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS.

Aunque en el Decreto de Creación de la Comisión Nacional de las Zonas Aridas no menciona expresamente, la primera y fundamental atribución de este organismo que es la de coordinar las acciones de las instituciones públicas que operan en el ámbito de las zonas áridas del País, sin que tenga capacidad para imponer la forma de actuación de dichas instituciones, en la fracción IV, del artículo 3º del Decreto de creación, se otorga a la Comisión Nacional de las Zonas Aridas, como facultad, el promover y coordinar ante las diversas dependencias oficiales los trabajos de desarrollo aprobados para las zonas áridas. Es claro el precepto, la Comisión Nacional de las Zonas Aridas no tiene facultad de autoridad, pero sí de coordinación, a través indudablemente de la inducción y la concertación con las demás instituciones públicas. También le son otorgadas atribuciones a la Comisión Nacional de las Zonas Aridas, para promover la participación de los productores y de los habitantes en general de dichas zonas. Luego entonces, la Comisión Nacional de las Zonas Aridas fue concebida como el órgano de enlace de la actuación pública y privada en estas zonas, a efecto de dar congruencia y eficacia a esta actuación.

La forma de llevar a cabo esta coordinación es la dada por lo establecido en el artículo 3º del Decreto de creación, que a la letra dice:

"...ARTICULO 3º.- Para el cumplimiento de sus fines, la Comisión tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

- I.- Localizar las áreas a que se refiere el artículo precedente:
- 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, todos aquéllos 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;

VII.- Las demás que le asignen las leyes o reglamentos, o sean inherentes al ejercicio de las atribuciones que se consignan en este artículo."

Posteriormente, con el tercer Decreto de fecha 27 de marzo de 1973, se adiciona este artículo en las siguientes fracciones:

"VIII.- Organizar y determinar los medios más adecuados para la explotación y aprovechamiento de los frutos y recursos de propiedad nacional, ejidal y comunal de las zonas áridas, dentro de las normas y técnicas más apropiadas, que propendan a mejorar la calidad y cantidad de tales 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 comuneros colaboren en la consecución de dichos planes;

X.- Realizar por sí, o en asociación con los ejidatarios y comu-

ros, con otras empresas oficiales y de participación estatal o con particulares:

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

b).- La comercialización de los frutos, materias primas o productos industrializados que maneje, en los volúmenes, calidades y condiciones de presentación que faciliten su venta y distribución por los conductos empresariales más adecuados, que permitan la obtención de los mejores precios del mercado.

c).- El establecimiento de centrales de maquinaria, para proporcionar 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 administrar 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, costos y calidad, de acuerdo con las condiciones que prevalezcan en el mercado nacional e 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 tracen, en beneficio de los ejidos y comunidades de las zonas áridas.

XVI.- Operar con otros organismos o empresas del país, que aunque

no pertenezcan al Sistema Nacional de Crédito Agrario, efectúen operaciones 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 y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, 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."

Puede observarse de las dos transcripciones realizadas cómo al momento de su creación, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas fue concebida como institución puramente coordinadora en tanto que con la adición de 1973, se plantea y se induce al organismo hacia el campo puramente agropecuario o rural, y limitándolo; además de que se otorgan atribuciones de carácter ejecutivo y técnico, tales como la industrialización y comercialización de productos, la creación de centrales de maquinaria, así como de investigación y apoyo financiero a los productos de estas zonas.

Esta tendencia favorece indudablemente el que, con la sectorización de la Administración Pública Federal, sea incluida esta entidad dentro del sector agropecuario y forestal.

La Comisión Nacional de las Zonas Áridas en forma parcial volvió a asumir el carácter de entidad coordinadora, cuando

por acuerdo del C. Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, fue designada como coordinadora del Proyecto Estratégico de Zonas de Alta Siniestralidad, en el cual participan entre otras, la propia Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, el Banco de Crédito Rural y la Comisión Nacional de las Zonas Áridas. Más adelante se hará un comentario sobre este proyecto. Sin embargo, la coordinación fue otorgada a la Comisión, en tanto que la ejecución fue conferida a las delegaciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Es de pensarse que ésta es la hipótesis con que se concibió la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, con facultades de coordinación, pero no de ejecución. Esto se corrobora con lo establecido en la fracción II del artículo 3º transcrito, cuando se otorgan al organismo facultades para evaluar y recopilar toda la información acerca de dichas zonas, inventariando los recursos humanos y naturales con que cuenta.

VI.5 LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS COMO PARTE DEL SECTOR AGROPECUARIO.

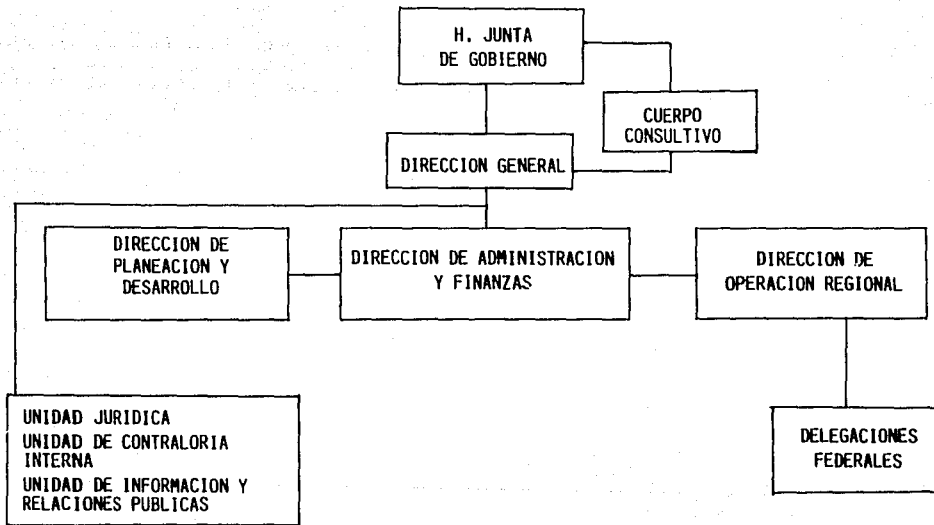
Con la adición al artículo tercero del Decreto de creación de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas y con la sectorización de la Administración Pública Federal, aquélla es ubicada dentro del sector agropecuario. Esto de acuerdo a la actividad tanto formal como técnica de la Entidad fue lo correcto, ya que a partir del año de 1973, se orientó hacia este campo su actividad, descuidando la coordinación y la participación en otros, lo que puede corroborarse con los proyectos de investigación que la entidad desarrolló con apoyo de instituciones de educación superior y de alta inves-

tigación, las cuales versaron únicamente sobre lo agropecuario y forestal, tales como las investigaciones sobre la emulsión preservadora de frutos a base de cera de candelilla, la obtención de hule a partir del guayule, la obtención de sarsapogenina a partir del dátíl de la palma china, etc.; y precisamente es con la investigación de la obtención del hule a partir del guayule, cuando la CONAZA se plantea participar en el ámbito industrial, formulando un proyecto para la instalación de una planta a nivel industrial en Mazapil, Zacatecas, proyecto que fue detenido y cancelado en el año de 1984, cancelando también la posibilidad para que la institución se abriese caminos hacia otros campos de actividad y quedando definitivamente incluida en el sector agropecuario.

Por ésto, es posible concluir que la Comisión Nacional de las Zonas Áridas sigue siendo una institución promotora y coordinadora de las acciones públicas y privadas dentro de las zonas áridas del país, pero en la práctica es tan sólo una institución más de carácter ejecutivo que participa en el quehacer del desarrollo de estas zonas.

VI.6 ESTRUCTURA ORGANICO-JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS.

Cambiante como toda la Administración Pública Federal, ha sido la estructura orgánico-jurídica de la entidad. Dicha estructura se contiene en un documento denominado "REGLAMENTO INTERNO". Se estructura de la siguiente manera, como se señala en el diagrama que a continuación se observa y en el cual se contempla hasta el nivel de Direcciones de Área, de las cuales dependen dos Subdirecciones de cada una, y de éstas dependen los Departamentos. A nivel de staff se contienen las Unidades Administrativas, y por otra parte, las Delegaciones Estatales existentes en 16 Estados de la República.



En el nivel superior, se encuentra la H. Junta del Gobierno, designada de esta manera por la Ley Federal de Entidades Paraestatales (Art. 7), y cuyo antecedente es el Consejo Directivo, denominado por el Decreto de Creación, de la cual se integra de la siguiente manera: por no menos de 5 ni más de 15 miembros propietarios y suplentes, será presidida por el titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe.

La H. Junta de Gobierno representa el órgano de autoridad máxima dentro de la entidad y tiene las facultades de decisión que le otorga la citada ley. Se encuentra presidida por el Subsecretario de Operación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y cuenta con representantes, entre otros de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público que por ley deben participar en los Organos de Gobierno de todas las entidades; de Salud, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Agricultura y Recursos Hidráulicos; cuenta también con un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con un secretario de actas y el propio Director General; y, por último, con un Representante de cada una de las Entidades Federativas en que la Comisión Nacional de las Zonas Áridas tiene delegaciones, que son: Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California Norte, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, San Luis Potosí, Oaxaca, Sonora, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

El Comité Consultivo es un órgano de apoyo para la H. Junta de Gobierno y el Director General. Es presidido por este último y se encarga de formular los proyectos y estudios necesarios para el desarrollo de la entidad. Lo conforman representantes de algunas de las dependencias que participan en la Junta de Gobierno y algunos representantes de las entidades federativas.

El Director General es el encargado de ejecutar los acuerdos del Órgano de Gobierno y llevar adelante la ejecución de los programas encomendados a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas y es designado por: "el Presidente de la República o a indicación de éste, a través del Coordinador de Sector por el órgano de Gobierno." (H. Junta de Gobierno. Artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Por motivo de la racionalización, austeridad y disciplina presupuestal de la Administración Pública Federal, promovida por el Gobierno Federal, existen tres direcciones de área que son: Planeación y Desarrollo, encargada de implementar los proyectos y programas a desarrollar, presupuestarlos y apoyar en su ejecución a las otras direcciones de área.

A la Dirección de Operación Regional, corresponde en lo general la ejecución de los programas operados por la Comisión, de tal forma que esta Dirección es el brazo ejecutor de las acciones hacia afuera. De ésta dependen las delegaciones estatales a las cuales controla, coordina y apoya.

Por último la Dirección de Administración y Finanzas, que como su nombre lo indica, le corresponde todo el control administrativo, financiero, material y humano de la entidad.

Existen además tres unidades administrativas que son: la Unidad Jurídica, encargada de apoyar en esta materia a los demás órganos, así como participar en la elaboración de los instrumentos jurídico-administrativos como son reglamentos, circulares, criterios, manuales, etc.

La Contraloría Interna, es el órgano interno de vigilancia; su función se encuentra regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como por un sinnúmero de disposiciones emitidas por la

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Esta Unidad de Contraloría Interna participa efectuando auditorías, tanto en materia administrativa como financiera y apoya a los diversos órganos de la entidad en la toma de decisiones a efecto de que no exista violación a las normas legales; ésto con apoyo de la Unidad Jurídica, por lo que ambas unidades participan en el mismo campo de acción.

A la Unidad de Información y Relaciones Públicas, corresponde el control de las publicaciones cuyo tema sea relativo a zonas áridas, o estén relacionadas con la actuación de la Comisión, así como llevar adelante las relaciones de la entidad con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y con personas jurídicas y particulares.

Actualmente la Comisión Nacional de las Zonas Áridas tiene su sede en la ciudad de Saltillo, Coah., ya que con motivo de la política de descentralización de la Administración Pública Federal, cambió su residencia de la ciudad de México a la mencionada ciudad del norte de la República. (3)

Las Delegaciones estatales de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, se encuentran establecidas en 16 Estados de la República Mexicana y constituyen en forma inmediata los ejecutores de la actividad de la entidad. Controlan en sus

- (3) Decreto del Ejecutivo Federal por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de junio de 1984. Artículo 2 dice: "Las dependencias y entidades conforme a las disposiciones legales aplicables, deberán prever: I.- La descentralización de la operación y funciones así como del personal y los recursos presupuestales relacionados con la empresa misma; ... III.- La reubicación territorial hacia los Estados de aquellas Unidades Paraestatales que se estime posible y conveniente."

estados la maquinaria pesada y agrícola propiedad de ésta, así como la relación con los gobiernos estatales y participan en los órganos de planeación de los cuales más adelante se hablará.

VI.7 PROGRAMAS QUE DESARROLLA LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS

La Comisión Nacional de las Zonas Aridas desarrolla los siguientes programas:

- I. Programa Normal o de Operación.
- II. Programa Autofinanciable.
- III. Programa del Convenio Unico de Desarrollo.

I. Programa Normal o de Operación.- Este programa consta del gasto corriente o de operación, del Plan Acuario, Programa Industrial, Apoyo a Delegaciones, y, Proyecto de Apoyo a Zonas de Alta Siniestralidad.

"El programa normal de la Comisión Nacional de las Zonas Aridas contempla la operación de la entidad por un lado y por el otro los programas y proyectos de inversión que el Gobierno Federal asegura al propio organismo.

Los recursos financieros para este programa son asignados vía subsidio por la Secretaría de Programación y Presupuesto, previa autorización de la Coordinadora de Sector." (4)

(4) Proyecto de Lineamientos para la Operación de los Programas. Comisión Nacional de las Zonas Aridas, Dirección de Operación, 1985 Pág. 6.

Este programa tiene dos partes: El subsidio destinado a los gastos de operación de la entidad tales como: salarios, mantenimiento de oficinas, arrendamientos, compra de material de oficinas, y otros gastos que hacen posible el funcionamiento de la entidad. Por otra parte, existe el gasto de inversión, que es la parte del subsidio destinado a la ejecución de algunos proyectos y programas menores desarrollados por la Comisión Nacional de las Zonas Áridas. Algunos de éstos son: a) Plan Acuario; b) Programa Industrial; c) Programa de Apoyo a las Delegaciones y d) Proyecto Estratégico de Alta Siniestralidad.

a) Plan Acuario.- Se puede definir como el Plan del Gobierno Federal para llevar agua de consumo humano a las comunidades rurales que carecen del líquido.

Este programa lo desarrollan en conjunto con el Ejército Mexicano, de tal forma que a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas corresponde dar mantenimiento a las cisternas que suministran el agua y el Ejército Mexicano aporta el personal para manejar los vehículos.

"Las Delegaciones Estatales de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas deberán establecer una estrecha coordinación con las zonas militares de su entidad; asimismo, con las Presidencias Municipales, en los casos donde éstos participen en el programa, con el propósito de determinar los municipios y localidades para atender y fijar los itinerarios del reparto de agua, así de esta manera, el vital líquido habrá de hacerse llegar al mayor número de localidades que carezcan de agua y que se encuentran enclavadas en las zonas áridas del país. (5)

- (5) Proyecto de lineamientos para la Operación de los Programas. Comisión Nacional de las Zonas Áridas, Dirección de Operación. 1985. Pág. 9

Indudablemente que el servicio prestado por el Plan Acuario tiene una gran importancia, dada la enorme cantidad de comunidades que son áridas, que es donde se requiere del suministro de agua. Desafortunadamente los recursos para el Plan Acuario, son demasiado limitados.

b) Programa Industrial.- Consiste básicamente en la explotación de las plantas con que cuenta la Comisión Nacional de las Zonas áridas, y que son: en la ciudad de Saltillo, Coah., la planta productora de Sarsasapogenina; y en la ciudad de Ensenada, Baja California, la planta productora de aceite de Jojoba. Este control consiste en el registro de las erogaciones y ventas, así como en las actividades de producción y operatividad. También en la ciudad de Saltillo, Coah., existe una planta emulsificadora de cera de candelilla para preservar frutos.

Cada planta cuenta con una gerencia, la cual es responsable del control administrativo y operativo.

Cada una de ellas se maneja por proyectos, ésto es, en el presupuesto anual de la entidad se plantea la producción de un cierto nivel, lo que constituye la meta a lograr en el año, presupuestándose lo necesario para el cumplimiento de las metas a lograr.

Aunque no se tienen datos sobre los resultados en la producción, sí se puede decir que se han presentado un sinnúmero de problemas para el cumplimiento de las metas fijadas, por lo que no ha sido posible lograrlas. Además de que es necesario establecer un sistema de comercialización que permita acudir al mercado interno como externo y competir cuando menos en condiciones igualitarias.

c) Programa de Apoyo a las Delegaciones.- Este programa es operado desde las oficinas generales de la entidad y consiste en las acciones encaminadas a la operación y funcionamiento de las Delegaciones Estatales de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, para operar los programas asignados.

d) Proyecto Estratégico de Apoyo a Zonas de Alta Siniestralidad.- Como se dijo atrás, este proyecto es coordinado por la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, y operado por las Delegaciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, participando en él otras entidades de la Administración Pública Federal.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), que postula como propósito fundamental, el mejoramiento del bienestar de la población rural y el incremento de los niveles de producción, empleo e ingreso, con base en una mayor participación de las comunidades rurales, considera, de acuerdo con la estrategia de desarrollo adoptado, la ejecución de proyectos estratégicos orientados a redefinir los procesos productivos y revertir las tendencias en las relaciones socio-económicas.

Dentro de los proyectos estratégicos del PRONADRI, se contempla el Apoyo a Zonas de Alta Siniestralidad, el cual tiene como objeto "Promover e inducir en las regiones críticas o de alta siniestralidad, alternativas de producción viables de acuerdo con sus recursos potenciales y las características culturales de la población, procurando la diversificación productiva, el fomento al empleo, arraigo y bienestar de sus problemas".

Las Zonas de Alta Sinlestralidad se caracterizan por ser de baja precipitación pluvial, temperaturas extremas, presencia de heladas y sequías, además de factores del suelo limitantes, todo lo cual incide en una baja producción y productividad de las actividades agropecuarias, por lo que son incapaces de producir bienes suficientes para la satisfacción de las necesidades de la población.

Entonces, el proyecto en cuestión, propone la canalización de esfuerzos de las instituciones involucradas, con el objeto de eficientar el aprovechamiento de los recursos naturales con que cuentan estas zonas.

Para determinar cuáles eran zonas de alta sinlestralidad, se formó un grupo interinstitucional, formado por las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Banco Nacional de Crédito Rural y Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, el cual realizó un estudio sobre 568 municipios, en 85 Distritos agropecuarios y en 23 Entidades Federativas.

En conclusión, se determinó que en 377 de los municipios estudiados, se dan condiciones que los colocan como zonas de alta sinlestralidad.

En la Reunión Nacional de Servidores Públicos del Sector Agropecuario, llevada a cabo en la ciudad de Mérida, Yuc., se tomó el acuerdo de la formación de un grupo permanente de trabajo en el nivel central, que establezca políticas, normas y estrategias, el cual estará coordinado por la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

Con ésto, la Comisión Nacional de las Zonas Aridas, cuando menos retorna a su carácter de coordinador de las acciones sobre las zonas áridas del país.

II. Programa Autofinanciable.- Consiste en la explotación más o menos comercial de la maquinaria y equipo con que cuenta la Comisión Nacional de las Zonas Aridas en sus Delegaciones Estatales. Como su nombre lo indica debe ser autosuficiente en lo económico.

Con la creación de la Comisión Nacional de las Zonas Aridas, el Gobierno Federal suministró a la entidad diversa maquinaria que fué asignándose a las diversas delegaciones, aparentemente sin un criterio fijo. Con ésto, existían algunas delegaciones que contaban con gran cantidad de maquinaria, como sería el caso de Tlaxcala, Hidalgo y Baja California, y delegaciones que no contaban con ninguna, como el caso de Guanajuato.

Originalmente y atendiendo a la situación de que faltaba el control de las oficinas generales sobre las delegaciones, correspondía a los delegados determinar qué máquinas propiedad de la Comisión Nacional de las Zonas Aridas trabajaban más, originando con ello, desorden, falta de un mantenimiento adecuado en muchos casos y, reducción de la vida útil de esta maquinaria. Fue en el año de 1983 cuando se realizaron los primeros esfuerzos por controlar el uso y mantenimiento de estos bienes, por lo que estos esfuerzos han ido creciendo, resultando que actualmente, su control se realiza en forma absoluta, llegando a la situación óptima de poder mover la maquinaria desde las oficinas generales en Saltillo, Coah., hacia cualquier lugar de la República donde sea necesaria, a efecto de eficientar su uso y evitar desperdicios de tiempo y dinero.

El uso de maquinaria se realiza por medio de contratos de derecho civil, en los cuales la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, actúa como una persona moral privada que presta un servicio a otra persona ubicada en el mismo plano.

Indudablemente es posible cuestionarse si la Comisión Nacional de las Zonas Áridas puede realizar este tipo de actividades, ya que si bien sus instrumentos de creación le permiten establecer centrales de maquinaria para maquillar a tasas moderadas a los núcleos de población. Cabría preguntarse cuál es el alcance de este precepto, que establece el inciso "C" de la fracción X del Artículo 3º del Decreto que adiciona a los diversos de creación y adición de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

Sin embargo, es cuestionable que este programa representa una fuente de ingresos importantes para la entidad.

III. Programa del Convenio Único de Desarrollo.- Este a su vez, contiene el Programa de Desarrollo Regional, que es sin lugar a dudas el más importante que desarrolla la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

Este programa, como ya se dijo, se encuentra dentro del Convenio Único de Desarrollo, que el Gobierno Federal ha celebrado con cada una de las Entidades Federativas, buscando dar congruencia a la acción del Gobierno Federal y los de las Entidades Federativas. En este contexto, el Programa de Desarrollo Regional, se ramifica en Programa de Zonas Áridas, Programa de la Zona Metropolitana y Programa del Mar de Cortés; y, por otro lado, en Programa Regional de Empleo.

En este programa, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas

participa en conjunto con diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los Gobiernos Estatales y Municipales, en obras de construcción de infraestructura y de desarrollo agropecuario.

Los recursos financieros son asegurados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para la operación del programa, la citada Secretaría ha emitido el Manual Único de Operación de los Programas de Desarrollo Regional, a efecto de determinar procedimientos, atribuciones, operación, y cómo deberá actuarse.

A su vez, dentro del Programa de Desarrollo Regional, se contemplan subprogramas, y en los que interviene la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, y son: Ex Desarrollo de Áreas de Riego, OK Caminos Rurales, Ga Infraestructura para el Desarrollo Pecuario, 3B Agua Potable, Fw Desarrollo de Áreas de Temporal, Fv Fomento a la Producción y Productividad Agrícola; de todos los cuales cada una de las Delegaciones de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas participa en uno o más. (6)

De hecho, la asignación de otros dentro del programa en cuestión, corresponde al Gobierno Estatal, por lo que cada una de las dependencias y entidades del Gobierno Federal interesadas en realizar otras dentro de él, presentan al Gobierno Estatal sus proyectos debidamente integrados, y éste asigna las obras en función de criterios establecidos dentro del propio Gobierno Estatal.

(6) Manual Único de Operación de los Programas de Desarrollo Regional. Secretaría de Programación y Presupuesto. Págs. 211 a la 231. México. 1988

A su vez, cada uno de los programas mencionados, tienen subprogramas y a su vez éstos, tienen proyectos.

Una vez asignadas las obras, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas lo puede hacer por sí misma con la maquinaria con que cuenta (Administración Directa), o contratar un contratista por medio de licitaciones públicas, en los términos establecidos en la Ley de Obras Públicas y su Reglamento, siendo estas obras y en esta última modalidad, a base de precios unitarios, de tal forma que los recursos se van liberando conforme se adelanta en la obra.

Como conclusión preliminar, podemos decir que con las políticas que está llevando el Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, en auxiliar a las zonas áridas y grupos marginados del País, le dará un impulso importante a través del Programa Nacional de Solidaridad. La Comisión Nacional de las Zonas Áridas quedó integrada a dicho Programa, desconociéndose hasta la fecha el presupuesto que se le vaya a asignar para realizar los objetivos de que trate dicho Programa.

VI.8 · REGULACION DE LAS RELACIONES LABORALES DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS CON SUS TRABAJADORES

En el Decreto que adiciona al diverso de creación, y específicamente en el Artículo 7º, declara que las relaciones laborales entre la Comisión Nacional de las Zonas Áridas y sus trabajadores, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en tanto que en el Artículo 8º se incorpora a los trabajadores al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

VI.9 LAS RELACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS CON LOS GOBIERNOS ESTATALES

Como ya se ha dicho, la Comisión Nacional de las Zonas Aridas tiene establecidas delegaciones en 16 Estados de la República.

Estas delegaciones forman parte del conjunto de representaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en cada uno de los Estados.

De esta forma, se establecen relaciones con el Poder Ejecutivo Estatal en forma personal a través del titular de la delegación, pero por otra, éste participa en los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo, del que existen en cada una de las Entidades Federativas y en el que participan tanto el Gobierno Federal a través de sus representantes en el Estado, como el Gobierno Estatal, y el cual tiene por objeto definir las metas, estrategias y políticas necesarias para alcanzar el desarrollo estatal.

"La naturaleza jurídica de los COPLADES, consideramos que son organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Local, en los que la participación de los funcionarios federales y municipales, y de representantes de los sectores social y privado, está determinada por el objeto de los Comités, y no por su naturaleza". (7)

El Comité es presidido por el Gobernador del Estado y participan funcionarios federales, estatales y municipales, así como representantes de los sectores social y privado.

(7) Pesqueira Olea Eduardo.- "La Planeación en México", Pág. 160.

El COPLADE es el órgano que sirve de vía hacia el Gobierno Federal de las propuestas de inversión, gasto y financiamiento y hacia el Gobierno del Estado, de las políticas, lineamientos económicos y sociales.

PUNTOS DE TESIS

1. La Comisión Nacional de las Zonas Áridas es un Organismo Público Descentralizado por servicio, porque forma parte de la Administración Pública Paraestatal, sometida a controles administrativos en su programación, presupuestación y evaluación, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, como "Coordinadora Sectorial".
2. En su Órgano de Gobierno participan representantes de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como consejeros de los Gobiernos de los Estados, que cuentan con zonas áridas. La H. Junta de Gobierno (Órgano de Gobierno) tiene las facultades a que se refieren los Artículos 57 y 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

3. La Comisión Nacional de las Zonas Áridas, incluida en el Sector Agropecuario y Forestal, coordinado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, actúa como sub-coordinadora de las acciones públicas en el ámbito de las zonas áridas del país.
4. La Comisión Nacional de las Zonas Áridas, tiene gran influencia desde el punto de vista técnico, a través de los programas de carácter social que ha desarrollado, como el "Plan Acuario", que suministra agua a las comunidades que carecen del vital líquido; así como de obras, jagüeyes, pozos y bordos, y por último, a través de las investigaciones para el aprovechamiento de los recursos agropecuarios de las zonas áridas del país, como la Palma China, la Candelilla, el Nopal, el Guayule y otras.
5. Coadyuva junto con otros organismos, en la tarea del Desarrollo Rural Integral. Participa en los COPLADES (Comité de Planeación para el Desarrollo) en cada uno de los Estados, a través de los Convenios Unicos de Desarrollo. Aporta indudable beneficio para el progreso del país, no obstante lo limitado de sus recursos y presupuesto.
6. Ante la pérdida de su objetivo inicial (Promotora del desarrollo de las zonas áridas del país) y la modificación de su orientación, es necesario adecuar sus instrumentos jurídicos de acuerdo a los lineamientos, orientando su esquema a:
 - Modernizar su estructura y funcionamiento en su entorno normativo y operativo.

- Fortalecer a su Organismo de Gobierno en lo concerniente al otorgamiento de autoridad y responsabilidad.
 - Promover mayor autonomía de gestión.
 - Aprovechar y optimizar los recursos.
 - Concertar como principio básico, para mantener adecuadas las relaciones al interior como al exterior del organismo.
7. La Comisión Nacional de las Zonas Áridas, como organismo ejecutor de las obras rurales, con poco apoyo financiero para renovar o mantener en buen funcionamiento sus equipos y maquinaria, es previsible que llegue el momento en el que quede sin justificación su existencia, y por lo tanto se prevea su extinción, a no ser que en un futuro se fortalezca con los recursos suficientes del Programa Nacional de Solidaridad, que atenderá las necesidades más apremiantes de los habitantes de zonas áridas del país, y su experiencia y conocimientos de la problemática de las zonas áridas, deberá ser ampliamente aprovechado, ya que esta Entidad se integra de manera permanente a la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, como consecuencia, se fortalecerá uno de sus objetivos que es el de prestar un servicio social y prioritario, para beneficio de los habitantes de las zonas áridas.
8. Los COPLADES, actualmente constituyen el Organismo Coordinador de las acciones públicas del Gobierno Federal, en cada uno de los Estados de la República. Sin embargo, dichos Comités actúan únicamente en el ámbito local,

quedando insatisfecha la función coordinadora de las acciones en las zonas áridas del país, misma que se satisface con las atribuciones que se le han asignado a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

9. La situación es clara, no obstante los esfuerzos de tantas dependencias que actúan en el ámbito de las zonas áridas del país, las condiciones de vida de los habitantes de éstas, continúan siendo por demás críticas, no habiendo llegado aún para estos mexicanos la justicia social y el bienestar a que todos tenemos derecho. La esperanza, es el Programa Nacional de Solidaridad, bandera política del Presidente de la República, programa que va dirigido al auxilio de las necesidades más apremiantes de los habitantes de las zonas áridas y grupos marginados del País, y a justificar o no la existencia de Comisiones Administrativas en el seno de la Administración Pública mexicana.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. México. 1979

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO Y GARCIA RAMIREZ, SERGIO. LAS EMPRESAS PUBLICAS. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1983.

GALINDO CAMACHO, MIGUEL. TEORIA DEL ESTADO. Editores Mexicanos Unidos. México. 1979.

GARCIA MAYNES, EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Editorial Porrúa. México. 1984.

FAYA VIESCA, JACINTO. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Editorial Porrúa. México. 1979.

FERNANDEZ RUIZ, JORGE. EL ESTADO EMPRESARIO. Editorial U.N.A.M. México. 1982.

FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. México. 1980

HERBERT A., SIMMON. ADMINISTRACION PUBLICA. Editorial Porrúa. México. 1980.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo II. Editorial Porrúa. México. 1985.

KELSEN, HANS. TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Editorial U.N.A.M. México. 1979.

LARES MARTINEZ, ELOY. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Universidad Central de Venezuela. Quinta Edición. 1983.

LANGROD, GEORGES. TRATADO DE CIENCIA ADMINISTRATIVA.

MARQUET GUERRERO, PORFIRIO. LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO. Editorial U.N.A.M. México. 1975.

MARTINEZ SILVA, MARIO. DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION. A.F. IDEAS-TECNICAS. Editorial Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Primera Edición.

MERKL, ADOLFO. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Nacional. México. 1980.

NAVA NORIEGA, ALFONSO. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. México. 1981.

OLIVERA TORO, JORGE. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. México. 1978.

PESQUEIRA OLEA, ARMANDO. DERECHO PROCESAL FISCAL. Editorial Textos Universitarios, S.A. México. 1980.

PIÑA VARA, RAFAEL DE. DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa. México. 1978.

PIÑA VARA, RAFAEL DE. DICCIONARIO DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Editorial Porrúa. México. 1983.

PORRAS Y LOPEZ ARMANDO. DERECHO PROCESAL FISCAL. Editorial Textos Universitarios, S.A. México. 1980.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. COMISIONES INTERSECRETARIALES. México, 1980.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. Boletín de Estudios Administrativos Nº 7. México. 1976.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. Boletín de Estudios Administrativos Nº 16. México. 1980.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. LAS EMPRESAS PUBLICAS. Colección Semanaria Nº 7. México. 1978.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. BASE LEGAL Y LINEAMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Colección Lineamientos Nº 1. México. 1977.

RIOS ELIZONDO, ROBERTO. EL ACTO DE GOBIERNO. Editorial Porrúa. México. 1975.

RIOS SZALAY, ADALBERTO Y PANIAGUA ADUNA, AMORES. ORIGENES Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION. Pre-edición Privada. México.

RUIZ MASSIEU, FRANCISCO. LA EMPRESA PUBLICA. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1980.

RUIZ MASSIEU, FRANCISCO. ESTUDIOS JURIDICOS SOBRE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. Editorial Limusa. México. 1981.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México. 1980.

U.N.A.M.- LA GRAN ENCICLOPEDIA MEXICANA. Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I. México. 1983.

CODIGOS, LEYES, DECRETOS Y ACUERDOS:

CONSTITUCION GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

LEY DE OBRAS PUBLICAS

ACUERDO POR EL QUE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL A QUE SE REFIERE ESTE ACUERDO, SE AGRUPARAN POR SECTORES, A EFECTO DE QUE SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL, EN CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES, SE REALICEN A TRAVES DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO O DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, COMO SE INDICA. Diario Oficial de la Federación. 3 de septiembre de 1982.

ACUERDO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL Y SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL. Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1983.

DECRETO QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS. Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1970.

DECRETO QUE ADICIONA AL DIVERSO DE CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS. Diario Oficial de la Federación, 1º de diciembre de 1971.

DECRETO QUE ADICIONA LOS DIVERSOS DE CREACION Y ADICION DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS. Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 1973.

EXPOSICION DE MOTIVOS A LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA 1990-1994. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION Y SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1990.

MANUAL UNICO DE OPERACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL. SUBSECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO DE DESARROLLO SOCIAL Y REGIONAL. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. México. 1988.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1990. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1989.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. PODER EJECUTIVO FEDERAL. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Primera Edición. Mayo de 1989.

BIBLIOGRAFIA RELATIVA A LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS.

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. Octubre de 1984.

INFORME DE LAS DELEGACIONES ESTATALES DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS. Octubre de 1985.

MANUAL DE UTILIZACION DE LOS RECURSOS MATERIALES, HUMANOS Y FINANCIEROS DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS.

PROYECTO ESTRATEGICO DE APOYO A ZONAS DE ALTA SINIESTRALIDAD.

PROYECTO DE LINEAMIENTOS PARA LA OPERACION DE LOS PROGRAMAS DE COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS. Diciembre de 1985.

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS.

TERCERA REUNION DE SERVIDORES PUBLICOS DEL SECTOR AGROPECUARIO. MERIDA, YUC.- 24 al 27 de Noviembre de 1985.

I N D I C E

	Página
PROLOGO	1
CAPITULO I. EL ESTADO	3
1.1 FINALIDADES DEL ESTADO	4
1.2 ATRIBUCIONES DEL ESTADO	6
1.3 PERSONALIDAD DEL ESTADO	7
1.4 ACTIVIDADES FUNDAMENTALES DEL ESTADO	8
1.5 LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL ESTADO	8
1.5.1 LA FUNCION LEGISLATIVA ORDINARIA	10
1.6 LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DEL ESTADO	12
1.7 LA FUNCION ADMINISTRATIVA	16
CAPITULO II. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	23
II.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	23

	Página
II.2 INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	31
II.2.1 FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	32
II.2.1.1 CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA (ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA)	32
II.2.1.2 PROCEDIMIENTO DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	34
II.2.1.3 FACULTAD DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	34
II.2.1.4 DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA	36
II.2.1.5 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	37
II.2.1.6 SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	41
CAPITULO III. ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA	45
III.1 PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	45
III.2 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	47
III.3 REUNIONES DE GABINETE	48

	Página
III.4 GABINETES ESPECIALIZADOS	50
III.5 SECRETARIAS DE ESTADO	51
III.6 DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS	55
III.7 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	60
III.9 ORGANOS DESCONCENTRADOS	63
CAPITULO IV. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL	67
IV. 1 EMPRESA PUBLICA	70
IV.2 AUTONOMIA DE GESTION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES	75
IV.3 ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS	79
IV.4 EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA	84
IV.5 FIDEICOMISOS PUBLICOS	86
CAPITULO V. SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL ...	88
V.1 SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA .	88

	Página
V.2 SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS	90
V.2.1 PROCESO DE DESINCORPORACION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES	100
 CAPITULO VI. UN ANALISIS AL CASO CONCRETO: LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS	 114
VI.1 ANTECEDENTES	114
VI.2 NATURALEZA JURIDICA	117
VI.3 INSTRUMENTOS JURIDICOS DE EXISTENCIA	120
VI.4 ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS	125
VI.5 LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS COMO PARTE DEL SECTOR AGROPECUARIO	129
VI.6 ESTRUCTURA ORGANICO-JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS	130
VI.7 PROGRAMAS QUE DESARROLLA LA COMI- SION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS.	134

	Página
VI.8 REGULACION DE LAS RELACIONES LABO RALES DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS CON SUS TRABAJADORES	142
VI.9 LAS RELACIONES DE LA COMISION NA- CIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS CON LOS GOBIERNOS ESTATALES	143
PUNTOS DE TESIS	146
BIBLIOGRAFIA	150