

88
29.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

FUNDAMENTACION JURIDICO ESTATAL DE
LA FUNCION EJECUTIVA DENTRO DEL
ESTADO MEXICANO

T E S I S
Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a
CRUZ PIÑA GLORIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias a Dios, porque en su infinito amor y a través de su hijo Jesucristo me brindó sabiduría y entendimiento, dejando que su espíritu Santo me guíe en su verdad.

"El principio de la sabiduría es el temor de Jehová."

Proverbios 1:7

Con todo mi cariño, a mi querida madre, Concepción Piña López, por su paciencia, cariño, apoyo y esfuerzo, para hacer de mí una profesionista, mi más sincero agradecimiento.

A mi esposo, Gerardo Ramírez Hernández, por su comprensión y apoyo al haberme permitido seguir preparándome académicamente, - mil gracias.

A mis adorables hijos,
José Alberto y Miguel
Angel Ramírez Cruz, -
por brindarme su amor-
y ternura al haberme -
permitido disponer de-
su tiempo para superar
me profesionalmente mi
agradecimiento infini-
to.

Con todo respeto y sin
cero reconocimiento al
Lic. Juan Carlos Martí
nez Nava, por su impres-
cindible y valiosa di-
rección en la elabora-
ción de este trabajo -
gracias.

A mis maestros, por ha-
berme transmitido sus -
conocimientos, para al-
canzar uno de mis obje-
tivos, mi gratitud.

A la Universidad Nacional
Autónoma de México, gran-
Institución y a la Facul-
tad de Derecho, por permi
tirme formar parte de su
alumnado.

Al Instituto Mexicano del
Seguro Social, empresa al
tamente reconocida, por -
brindarme la oportunidad-
de seguir escalando en mi
carrera institucional, mi
más sincero agradecimien-
to.

INTRODUCCION

El gobierno para su ejercicio, distribuye sus funciones básicamente en tres poderes: Judicial, Legislativo y Ejecutivo, siendo éste último el que tiene la preponderancia del Poder del Estado y su Administración. En este sentido, la organización de la Administración Pública Federal se encuentra dividida en centralizada (integrado por las Secretarías y Departamentos Administrativos) y sector Paraestatal (formado por Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Finanzas, Seguros y Fideicomisoso Públicos).

Se considera que la Sectorización de la Administración Pública consiste en que una cabeza de sector, que será el Secretario - de Estado del Ramo, el encargado de coordinar a los órganos de la Administración Paraestatal, que ahí quedan incluidos, como pueden ser los organismos descentralizados o los fideicomisoso públicos. Así mismo se estima que la tendencia hacia una economía industria ligada a los centros hegemónicos parece muy fuerte, como para esperar cambios en otra dirección en el corto y mediano plazo. En estas condiciones, la empresa pública ha jugado y continuará jugando un papel fundamental como elemento promocional de fomento, además de su atención a las actividades claramente estratégicas, por lo que cabe hacer explícitos los criterios de productividad, eficacia y eficiencia que deben prevalecer en sus decisiones y en su evaluación. Los criterios puramente económicos, y aún financieros, son útiles y necesarios, pero no son suficientes, por lo que deben examinarse a la luz de un claro juicio político comprometido con valores fincados en un sistema político, que legitime-

las decisiones a cuya consecución deben contribuir productiva, -- eficaz y eficientemente las empresas públicas.

En virtud de lo anterior, la empresa pública tiene un compromiso ético ineludible, expuesto al juicio público y esencialmente asociado a sus verdaderas responsabilidades de alcanzar niveles - socialmente aceptables de productividad, eficacia y eficiencia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- otorga facultades implícitas y explícitas al Poder Legislativo Federal, Para realizar funciones de control directo sobre las empresas públicas que forman el Sector Paraestatal. Igualmente otorga el mismo tipo de facultades al Poder Ejecutivo Federal, en materia de control de entidades Paraestatales, por lo que se sugiere la inclusión de una mención expresa. Con el fin de que no redunden en operaciones repetitivas, dispersas o controvertidas, se -- considera que los sistemas de control del Poder Legislativo Federal y del Poder Ejecutivo Federal, deben ser congruentes.

Por último, consideramos que el Estado, y directamente el Gobierno, deben de nombrar como directores de Empresas Paraestatales a personas debidamente capacitadas, porque en México se improvisa al funcionario público, con graves perjuicios no solamente para la política, sino, para la economía nacional.

INDICE

FUNDAMENTACION JURIDICO ESTATAL DE LA FUNCION EJECUTIVA DENTRO DEL ESTADO MEXICANO

INTRODUCCION PAGINAS

CAPITULO I

GENERALIDADES DEL ESTADO MEXICANO

| | |
|---|---|
| A.- La fundamentación Estatal..... | 2 |
| B.- La organización del Estado..... | 4 |
| C.- El Gobierno..... | 6 |
| D.- Los Tres Poderes de la Unión en un Estado..... | 7 |
| E.- La función Ejecutiva en el Estado Mexicano..... | 9 |

CAPITULO II

FUNDAMENTACION ESTATAL DE LA FUNCION EJECUTIVA EN EL ESTADO MEXICANO

| | |
|---|----|
| A.- La capacidad Política y la capacidad Administrativa..... | 16 |
| B.- Como nace la función Ejecutiva en México..... | 18 |
| C.- La formación de la capacidad Política en nuestra Constitución..... | |

CAPITULO III

ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA FUNCION EJECUTIVA EN EL ESTADO MEXICANO

| | |
|--|----|
| A.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.... | 27 |
| B.- Su Fundamento legal..... | 37 |

CAPITULO IV
COMO SE LLEVA A EFECTO LA FUNCION EJECUTIVA
EN EL ESTADO MEXICANO

| | |
|--|----|
| A.- Su naturaleza Juridica..... | 43 |
| B.- El Decreto que la crea..... | 60 |
| C.- Su fundamentación Constitucional..... | 64 |
| D.- La Casuistica Ejecutiva del Estado Mexicano..... | 67 |
| CONCLUSIONES..... | 73 |
| BIBLIOGRAFIA..... | |

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES DEL ESTADO MEXICANO

- A.- LA FUNDAMENTACION ESTATAL.
- B.- LA ORGANIZACION DEL ESTADO.
- C.- EL GOBIERNO.
- D.- LOS TRES PODERES DE LA UNION.
- E.- LA FUNCION EJECUTIVA EN EL ESTADO MEXICANO.

A.- LA FUNDAMENTACION ESTATAL.

El Estado es la forma en que la sociedad se organiza política, jurídica y administrativamente, para que se realicen los objetivos de la sociedad que le ha dado origen, cuyo fin es el bien común.

"El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura a la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes".¹

La constitución organiza al Estado, su territorio y poder. El poder del Estado se ejerce por un gobierno que realiza las directrices políticas a través de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En ella se encuentran los principios revolucionarios que forman los objetivos del Estado.

1.- PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. 10a. Ed., Edit.- Porrúa, S.A., México, D.F., 1979. Pág. 190.

La Constitución define al Estado Mexicano como libre y soberano, su territorio está organizado en una república federal, con una forma de gobierno democráticamente representativa y popular - distribuida en tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.²

La ideología de la Revolución de 1910 define los fines del Estado Mexicano, que le dá nuevos objetivos de carácter social y económico, determinan el marco legal en el que debe desarrollarse la actividad del mismo.

La Revolución, convierte al Estado en un Estado moderno, en otorgante de derechos y obligaciones, y crea un sistema político, democrático y humanista, con objetivos de:

Justicia social, con garantías sociales para la población, de libertad, igualdad de derechos y ejercicio de todos sus derechos y obligaciones.

- Democracia, en que el pueblo elige a sus gobernantes a través del voto popular.
- Bienestar y servicio a la población.
- Independencia Política y Económica.
- Soberanía e integridad del país.
- Mejoramiento de la vida social, política, económica y cultural del pueblo.

2.- Cfr. CARRILLO CASTRO, Alejandro. Revista de Administración - Pública. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1974. Pág. 58.

- Promover el desarrollo económico y social del país.

Basado en la ideología de la Revolución Mexicana, que forma los objetivos nacionales establecidos en la Constitución de 1917, éste es el contenido de acción del Estado.

B.- LA ORGANIZACION DEL ESTADO.

Para que el Estado realice los objetivos nacionales establecidos por la población en la Constitución, requiere organizarse - política y administrativamente en poderes del gobierno y de la administración pública.

La base jurídica del Estado; como se ha dicho, es la Constitución, que es la que lo organiza en un gobierno para que realice el poder del Estado, con respecto a los habitantes del Estado, y así otorgándoles sus características de ciudadano.

Para su ejercicio en el gobierno, los poderes del Estado distribuyen básicamente sus funciones en:

Legislativo. Elaborar las normas que estructuran al Estado y la relación Estado-Ciudadanos, para las exigencias del bien común.

Administrativa. Aplica las normas y administra. Ejecuta la ley, y provee a la prestación de los servicios públicos para pro-

-mover el bienestar y satisfacer las necesidades públicas objetivas de la población Nacional.

Judicial. Administra la justicia y aplica las normas precisas a casos particulares (dilucidando las controversias que con estos motivos llegan a surgir).

El poder Ejecutivo, atento al sistema de gobierno presidencialista que adopta nuestro país, en quien tiene la preponderancia del poder del Estado, la acción del gobierno y su administración.³

"Está formado por un núcleo de personas, que a través de órganos realizan las funciones y actividades encaminadas a cumplir con los objetivos nacionales".⁴

El aparato administrativo, es factum para que, el gobierno realiza las funciones que le otorga el Estado; a la vez que lo administra. Es por lo mismo, la organización administrativa formada por un conjunto de órganos e instituciones al través del cual el gobierno realiza los fines del Estado.

Se localiza en el ámbito del poder Ejecutivo, por sus funciones administrativas de los órganos legislativos y judiciales.

"La administración pública se integra con las actividades de

3.- Cfr. JIMENEZ CASTRO, Wilburg y GARCIA CARDENAS, Luis. Política y Administración Pública, Edit. Serie de Estudios #27 -- U.N.A.M. México, D.F., 1974. Págs. 36 y 52.

4.- Ibid. Pág. 58.

las ramas ejecutivas de los gobiernos nacional, estatal y municipal".⁵

C.- EL GOBIERNO.

El pueblo elige a sus representantes para que formen parte - del gobierno. "El Estado Mexicano adopta la forma de gobierno democrático, al través del voto popular".

El gobierno está formado por los tres poderes, representado por el poder Ejecutivo, el Presidente de la República Mexicana, - cuyo periodo de gobierno es de seis años y realiza sus funciones al través de un programa de gobierno, basado en los objetivos nacionales establecidos en la Constitución.

En el ejercicio de sus funciones, cuenta con un gabinete nombrado por el Ejecutivo, integrado por servidores públicos, que -- con el aparato administrativo está destinado al bien de la comudad.

"El gobierno es quien asume la dirección política administrativa, jurídica y de seguridad del Estado, y lo representa ante -- otros Estados".⁶

5.- Ibidem.

6.- CERVANTES DEL RIO, Hugo. Política y Administración Pública, Edit. Serie de Estudios #27 U.N.A.M., México, D.F., 1974. -- Pág. 99.

La organización del gobierno, la establece la Constitución - de 1917, y está derivada del régimen político Republicano Federal.

Está formada por el Presidente de la República y un gobierno en tres niveles políticos y administrativos: Federal, Estatal y - Municipal.

La federación, está formada por 31 Estados y un Distrito Federal.

Los Estados miembros son libres y soberanos, y tienen su propia Constitución, adoptan en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial al municipio, como organización política y administrativa.

Los Estados se hayan unidos en una federación para sus relaciones mutuas y reciprocas, con otros estados nacionales. Más que un pacto político, es una alianza económica y social.

D.- LOS TRES PODERES DE LA UNION DE UN ESTADO.

El poder del Estado Federal se organiza para el ejercicio -- del gobierno en tres poderes:

Legislativo. Ejerce el poder legislativo, el Congreso de la elección, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Judicial. Formado por los Tribunales de Justicia de la Federación. Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno, o en Salas, Tribunales Colegiados Unitarios de Circuito y jueces de distrito.

Ejecutivo. Formado por el Presidente de la República, quien a su cargo depende la Administración Pública, ejerce funciones para todo el país, integrada por el Sector Central (Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos). La Procuraduría General de la República y el Sector Paraestatal (organismo descentralizado, empresas de participación estatal mayoritaria, Instituciones Nacionales de Crédito, organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito, Instituciones Nacionales de Finanzas y Seguros, y los Fideicomisos Públicos).

Los Estados miembros de la Federación cuentan con su Constitución, su órgano legislativo, integrado por diputados locales; - su órgano judicial, que es el Tribunal Superior de Justicia del Estado y el poder Ejecutivo representado por un gobernador, a cuya responsabilidad, está sujeto el sistema administrativo.

El gobierno municipal es la base de la organización federal.

Los municipios se integran a los Estados locales.

La administración municipal se realiza por un ayuntamiento, - y un Presidente Municipal, el primero integrado por regidores y - síndicos.

E.- LA FUNCION EJECUTIVA EN EL ESTADO MEXICANO.

La Administración Pública forma parte del Estado, como instrumento del gobierno para realizar sus funciones encaminadas a cumplir con los objetivos del Estado. La Administración Pública es el gobierno en acción.

- A). La Administración Pública Federal auxilia al Presidente de la República para poder cumplir con sus atribuciones, y esto significa que las entidades de la administración, no son elementos de constitución orgánica del Ejecutivo Federal.

- B). Simplificación estructural de la Administración Pública en las últimas décadas del siglo pasado, dista mucho de parecerse a la complejidad burocrática del Estado Federal Mexicano de 1920, hasta un poco antes de la época del Presidente Plutarco Elías Calles. No obstante el gran desarrollo administrativo de la época de 1917 a 1960, la Administración Pública Federal sufrió cambios relevantes a partir de los últimos veinte años.

Así es como la Administración Pública se convierte en el instrumento del gobierno como medio para lograr los fines que se proponga la sociedad mexicana organizada en Estados.

Existen tres niveles de gobierno y Administración Pública, -

Federal, Estatal y Municipal.

1). Antecedentes de la Administración Pública Federal.

Para el despacho de sus funciones administrativas, el Ejecutivo Federal ha contado con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, como es el caso del Departamento del Distrito Federal.

A partir de 1925, debido al aumento de atribuciones del Estado, como principal promotor de desarrollo económico y social, resultado del incremento del país, el crecimiento de la población, el desempleo y el aumento de demandas populares, el Ejecutivo ha recurrido a la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Y en 1977 asimila los órganos de la Administración Pública Paraestatal.

Igualmente, el crecimiento de la Administración Pública en el Sector Central, ha obedecido a la creación de nuevos ministerios, a la necesidad de hacer más sencillas las funciones, y al resurgimiento de nuevas demandas sujetas a la resolución.

En el sector Paraestatal, la creación de organismos e instituciones, ha sido resultado de la solución de necesidades específicas, según la coyuntura del país, y según el programa de gobierno de las administraciones de los periodos post-revolucionarios.

Específicamente, el crecimiento del sector Paraestatal; es -

resultado de las intervenciones del Estado en la economía, con el objeto de cubrir áreas en que los particulares no desarrollan --- actividades, o en su caso, a áreas que dotan de infraestructura, - para el cumplimiento de actividades particulares. Así como, tam-- bién para la compra de empresas de producción socialmente necesarias que se encuentren en dificultades económicas.

La organización de la Administración Pública Federal tiene - su base legal en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Admi-- nistración Pública Federal.

Sector central: integrado por las Secretarías y Departamen-- tos Administrativos.

Sector Paraestatal: formado por organismos descentralizados- y empresas de participación estatal mayoritarias, Instituciones - Nacionales de Crédito, Organizaciones Nacionales Auxiliares de - Crédito, Instituciones Nacionales de Finanzas Y Seguros, y Fidei- comisos Públicos realizan funciones administrativas de servicio.

Los sectores cumplen funciones encaminadas al desarrollo - social y económico del país, y de servicio a la sociedad, que - para ello se requiere de mecanismos de coordinación entre las- dependencias del gobierno con sectores sociales organizados, for- mados por comités, comisiones y consejos.

Las funciones de la Administración Pública son:

- 1). La ejecución de políticas gubernamentales, orientadas a la producción de líneas y servicios de carácter popular demandados por la sociedad (prestación de servicios públicos).
- 2). La realización de las acciones de actividad económica nacional.
- 3). Realizar las acciones de actividad social y cultural -- del país.
- 4). Cumplir funciones de servicio al público.
- 5). Efectuar el programa de gobierno.
- 6). Actuar con los objetivos del Estado.
- 7). Fomentar el desarrollo social y económico del país, y dotar de la infraestructura básica para lograrlo.
- 8). Organizar funciones de apoyo para el funcionamiento de otras instrucciones de gobierno.

La burocracia es el conjunto de personas que realizan las -- funciones de la Administración Pública.

Para la realización de sus funciones, la Administración Pública cuenta con recursos humanos, financieros, materiales y tec-

nológicos, estructura, sistema y procedimientos, al través de los cuales debe dar respuesta en forma de productos, bienes y servicios para la sociedad, y para el funcionamiento de otras instituciones gubernamentales.

Todas las actividades de la Administración Pública, se cumplen al través del proceso administrativo que incluyen las funciones de planeación, organización, integración, dirección y control.

Las actividades que realiza la Administración Pública son de dos tipos:

Actividades-Medio. Propias de los sistemas de apoyo, que proporcionan recursos para la operación de las;

Actividades-Fines u objetos. Que desarrollan los sistemas de organización, que llevan a cabo la acción de la administración.⁷

La organización del sector Central, se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Específicamente, en su reglamento interno y su manual de organización, para el desarrollo de sus fines, tienen así manual de procedimientos. Además, cuenta con su reglamento de escalón y -

7.- CORDOVA, Arnaldo., La Formación del Poder Público en México. Edit. Serie Popular Erq. México, D.F., 1976. Pág. 37.

las condiciones generales de trabajo.

La estructura organizadora, consiste en órganos jerarquizados, que se subordinan unos a otros para el cumplimiento de sus funciones.

Las Secretarías y Departamentos, dependen directamente del Presidente, quien nombra a su titular de cada una de ellas.

Cada Secretaría realiza funciones como auxiliar inmediato -- del presidente en la materia, que al Ejecutivo le atribuye nuestra Ley fundamental, como parte del programa de gobierno para el logro de objetivos nacionales, su función estatal, conforme a su objetivo, que se identifica con el nombre de ella. A su vez, las Secretarías jerárquicamente se organizan en subsecretarías y Direcciones que realizan las metas a funciones que integran los objetivos de ellas. Las subdirecciones realizan las actividades de sus funciones. Los departamentos, las acciones que forman las actividades. Las oficinas, las tareas que integran las actividades y las secciones y mesas, las operaciones concretas que cumplen la tarea.

CAPITULO SEGUNDO

**FUNDAMENTACION ESTATAL DE LA FUNCION EJECUTIVA
EN EL ESTADO MEXICANO**

- A.- LA CAPACIDAD POLITICA Y LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA
- B.- COMO NACE LA FUNCION EJECUTIVA EN MEXICO.
- C.- LA FORMACION DE LA CAPACIDAD POLITICA EN NUESTRA
CONSTITUCION.

A.- LA CAPACIDAD POLITICA Y LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA.

Intentar el análisis de la capacidad Política y Administrativa del Estado Mexicano, nos plantea en principio dos requerimientos básicos; el primero, señalar convencionalmente el alcance que habrá de dar a la idea misma de capacidad Política y Administrativa del Estado; y en segundo término, explicar, así sea someramente, la metodología empleada para su realización.

De acuerdo a estudios minuciosos y concienzudos realizados por el señor Licenciado Alejandro Carrillo Castro, sostiene que la capacidad Política es la aptitud, competencia o potencial de un gobierno, para fijar directrices que conduzcan a objetivos considerados válidos por una sociedad en un momento dado; la capacidad Administrativa, considerado como un caso particular a una derivación lógica de la primera, podría ser conceptuada como: el potencial institucional y operativo, que permite ir instrumentando en la praxis social, dicha capacidad Política que a su vez se define como los objetivos socialmente aceptadas y jurídicamente consignadas de la Constitución Política del Estado a que se refiere el análisis.

Un Estado consolida su legitimidad, no sólo jurídica sino -- históricamente, en la medida que va traduciéndose en realidades -- los objetivos que recoge su plataforma ideológica, en tanto que -- dichos objetivos presuponen el ejercicio de atribuciones del Estado, o el empleo de los medios con que cuenta la Administración Pública para tratar de resolver las demandas populares que le die-- ron origen.

La capacidad Política no se circunscribe exclusivamente a -- las esferas de acción y comportamiento que recoge explícitamente -- el marco institucional del Estado, en tanto que es responsable de la Administración Pública.

Sin embargo, no se ha dejado de tomar en cuenta que la actividad del Poder Ejecutivo Federal, en un régimen jurídico como el nuestro, está constitucionalmente condicionado de una parte por -- las normas expedidas por el Poder Legislativo cuya función le delimita su ámbito general de competencia, y por otras de las resoluciones del Poder Judicial, facultado para resolver las contro-- versias suscritas con motivo de la aplicación de los mandatos legales-administrativos.

"La Capacidad Política y la Administrativa presentan, dos modalidades, que conviene tomar en cuenta, y que son:

A). Una amplia aptitud potencial.

- B). "Aquellas aptitudes específicas que, desprendidas de la primera, van tomando cuerpo en práctica, es decir, van traduciendo efectivamente esa potencialidad en una realidad concreta con operatividad histórica particular".⁸

En lo personal, abundó en el criterio jurídico del Licenciado Alejandro Carrillo Castro, considerando que es un erudito en la materia concerniente a la rama administrativa.

B.- COMO NACE LA FUNCION EJECUTIVA EN MEXICO.

El crecimiento del número de dependencias del sector central del Ejecutivo se ha ido incrementando a partir de 1821, desde las cuatro dependencias que se crearon en esa fecha, hasta llegar a los 21 que en la actualidad rigen el sistema administrativo.

Las funciones originales del gobierno mexicano, en 1821 requerían:

- A). La solución de los asuntos interiores de gobierno correspondientes a la nueva República y Nación, paralelamente a la necesidad de plantear, ante otros países, el ejercicio de la soberanía recién adquirida; lo que dió lugar a la creación de la Secretaría de Estado y del --

8.- CARRILLO CASTRO, Alejandro. Política y Administración Pública. Edit. Serie de Estudios #30 U.N.A.M., México, D.F., 1973 Pág. 27.

Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores.

- B). La preservación del Orden Público, a fin de evitar el desconocimiento, tanto interno como internacionalmente, lo que dió origen al establecimiento de la Secretaría de Estado y Despacho de Guerra y Marina.
- C). La solución jurídica de los conflictos sociales al través de los tribunales de los distintos fueros más de 40 que siguieron manteniendo privilegios espaciales de carácter procesal, sobre todo para los efectos penales -- (tanto militares, eclesiásticos, universitarios, profesionales, gremiales, etc.); para lo cual se estableció la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos.⁹

A continuación se tratará de hacer un breve estudio de la Administración Pública en México de los años de 1851 a 1871, fecha en que se empezó a dar un verdadero auge a la Administración Pública Federal en nuestro país:

1. En 1851, tomó la presidencia de la República, substituyendo a José Joaquín Herrera, Mariano Arista, en el momento de su protesta como jefe de Estado prometió la implantación de un federalismo en todos los aspectos, res-

9.- Cfr. GONZALEZ, Luis. Los Presidentes de México ante la Nación (recopilación), Edit. Porrúa, S.A. México, D.F., 1979.

petar la independencia de los poderes de la República y seguir, en todo, a la Constitución y sus leyes.

Este programa resultaba corto para las necesidades y urgencias a las que se enfrentaría la nueva administración.

- Un erario deficiente, que carecía de organización hacendaria y que estaba debilitada, además, por tantos años de contrabando;
- Un federalismo sin coherencia en lo político y económico;
- La presión de los acreedores de la deuda nacional;
- La reorganización no concluida del ejército;
- Las invasiones de los pieles rojas;
- Las revueltas y los levantamientos internos (unos de efervescencia, otros simplemente aquietados por el momento); y
- La oposición tanto de la prensa, como de las cámaras, amén de otras dificultades que surgirían durante el desarrollo de ésta administración.

La legislación de este gobierno, concedió una importancia básica tanto cuantitativamente como cualitativamente a los negocios relativos a la hacienda pública, las cuestiones administrativas y sociales estaban subordinadas al problema de la hacienda. Por tal motivo, se dictó un buen número de leyes relativas a la reducción del gasto público.¹⁰

2. En el año de 1853 y, debido a la renuncia de Mariano -- Arista, tomó a su cargo la presidencia interinamente Don Juan Bautista Ceballos, presidente de la Suprema Corte - de Justicia.

Ceballos no tenía un programa definido, su papel consistió en mantener la legalidad del Estado mientras hubiera soluciones más adecuadas.

"Las medidas que se dictaron durante el gobierno interino de Ceballos, se encaminaron a restablecer la paz pública y conservar la integridad del territorio nacional. Destacaron también, entre las disposiciones del ejecutivo; disuelto ya el congreso, el decreto con el que se aprobó el contrato celebrado para la apertura del Istmo de Tehuantepec, y el Decreto sobre prevenciones acerca del arancel de aduanas marítimas".¹¹

10.- Cfr. VALDEZ, José C. Orígenes de la República Mexicana. - Edit. Jus, México, D.F., 1984. Pág. 130.
11.- BRAVO UGARTE, José. Historia de México. Edit. Jus, México, - D.F., 1984. Pág. 107.

3. El 8 de febrero de 1853, asumió la jefatura del país, -- Don M. Lombardini, y estuvo al frente del mismo hasta el 20 de abril o sea, poco m'as de dos meses; durante éste período, únicamente se preparaba el país para el regreso de Santa Ana, Lombardini dijo ser el depositario del Poder Ejecutivo, alegando que su administración cuidaría de respetar los principios de todo pueblo culto.

4. El 20 de abril de 1853, volvió a ser Presidente Antonio-López de Santa Ana; y sus principales puntos administrativos fueron: abolición paulatina del sistema federal, - se declara en receso las legislaturas de los sistemas; - se centralizaron las rentas públicas; se suprime la denominación de Estados.

5. El 15 de septiembre de 1855, fue nombrado presidente interino el General Martín Barrera. El único punto en la - Administración Pública, fue la de convocar al país para que se eligiera un Congreso que constituye libremente a la nación bajo la forma representativa popular.

6. El 4 de octubre de 1855, fue electo Presidente interino, el General Juan Alvarez, y durante el tiempo que duró su administración, se tomaron medidas importantes como fueron: reducir el número de efectivo en el ejército; se creó la guardia nacional - cada estado de - ---

exclusiva de ciertos derechos, constituyendo las que pueden nom-
narse garantías sociales, señalando en cada caso las modalidades-
y los límites que conviene al interés social.

"Esta filosofía del Estado que la conceptúa como generador -
del marco legal, en el que debe desarrollarse la nueva actividad-
del país, se fundamenta en buena parte del artículo de la nueva -
Constitución. Por ejemplo, el artículo 27, establece la propiedad
originaria de la nación sobre las tierras y aguas del territorio-
mexicano, reafirmando así, conjuntamente, con otros preceptos ---
Constitucionales, la garantía de nacionalidad y de independenciam-
económica".¹⁴

El Estado, es el que genera la propiedad privada al transmi--
tir el dominio de la riqueza natural, de la cual es el propieta--
rio original, a los particulares; pero reservándose siempre el de
recho de imponerle las modalidades que dicte el interés público,-
fundamentalmente las cuales terminan, al no ser necesaria su apli-
cación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pú-
blica y para cuidar de su conservación.

"En éste sentido, el Estado tiene una amplia capacidad poten-
cial para actuar como regulador de la economía, constituyéndose,-
con base en su plataforma ideológica, en garantía de los derechos
concedidos a los grupos sociales más débiles, pudiendo --- --

14.- CARRILLO CASTRO, Alejandro. Política y Administración Públi-
ca. Edit. Serie de Estudios #30 U.N.A.M., México, D.F., ---
1973. Pág. 98.

actuar en contra de los actos que considere antisociales, como la concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario - con la intención de encarecerlos".¹⁵

El Estado está facultado para reglamentar y, aún prohibir la circulación de productos que afecten al consumidor o en su caso, - al procesal industrial del país.

El Congreso de la Unión expidió las leyes que rigen las relaciones contractuales laborales, señaladas en el propio texto -- constitucional, las condiciones mínimas de protección y los márgenes máximos de la obligación para los trabajadores; puso énfasis en aquéllas que buscaban conservar y mejorar los beneficios para el obrero, haciéndole participe de las utilidades económicas de la empresa, otorgó el derecho de asociación anteriormente proscrito, y dió obligatoriedad a los beneficios de la seguridad social.

"El nuevo proyecto de Nación que se originó con la Revolución de 1910, abandonó el concepto tradicional de Estado - gendarme, atribuyéndole características de Estado intervencionista, o como lo denominan algunos tratadistas, Estado de servicio o de bienestar; dándole para ello toda la capacidad política necesaria para cumplir sus nuevos propósitos. Una de las características de ésta nueva concepción es el sistema presidencialista de gobierno, en el cual, el Presidente de la República cuenta con amplias

15.- Ibidem.

facultades de ejecución y reglamentación, lo que explica las variadas estrategias que ha podido adoptar el gobierno en los distintos períodos post-revolucionarios.¹⁶

Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarías que establezca el Congreso por una ley, lo que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaria.¹⁷

Se señaló también, en el propio texto constitucional la posibilidad de hacer adiciones y reformas a la misma Constitución a través del proceso jurídico que se conoce como el constituyente permanente.

"El Estado Mexicano tiene una amplia capacidad política potencial, apuntalada por una ideología que amplía no solamente la distribución del poder político, sino también, el fomento y distribución de la riqueza nacional."¹⁸

16.- Ibid. Pág. 100.

17.- Artículo 90 Constitucional.

18.- CARRILLO CASTRO, Alejandro. Op. Cit. Pág. 101.

CAPITULO TERCERO
ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA FUNCION EJECUTIVA
EN EL ESTADO MEXICANO

- A.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL.**
- B.- SU FUNDAMENTO LEGAL.**

A.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La administración pública en el Estado policía. La historia nos enseña que la sumisión de la administración al derecho no ha sido de todas las épocas, y que nace recién en lo que se llamó el Estado Liberal de Derecho. En el Estado policía el príncipe decidía y actuaba de manera discrecional, ejerciendo todas las funciones del Estado. No tenía límite en su acción, ya que su responsabilidad se concebía solamente frente a Dios y a su conciencia y - la consideración prudente de lo que es útil y práctico hacer en - beneficio de la patria.

Las decisiones de los funcionarios no sólo podían ser reformadas o anuladas por vía jerárquica ordinaria sino que, en alguna oportunidad, lo hacía directamente el príncipe. En el Estado policía la administración tenía una naturaleza puramente personal y - carecía de límites jurídicos, operando con un poder discrecional- ilimitado y en particular carecía de acción para discutir u oponerse a las resoluciones de la autoridad.

Se reconoció que el interés superior del bien público no-

podía exigir, en todas las actividades del Estado, la intervención directa del príncipe y que, en materia de justicia, no podía existir una intervención significativa. De allí que la justicia civil y la penal obtuvieron una situación particular y diferente a lo que correspondía a la administración. Las autoridades judiciales formaron un centro de poder propio e independiente, lo suficientemente fuerte para realizar en cierta medida, el derecho y hacer cumplir sus decisiones. La justicia entonces aparece vinculada a las leyes civiles, penales y procesales. La administración no se halla vinculada a ninguna ley de este tipo, ya que concreta las facultades a legislar y ejecutar. Aparece entonces una distinción fundamental, el órgano judicial tiene que aplicar la ley; el órgano administrativo tiene el poder de dictarla y de preveer en cada caso particular lo que le parezca más adecuado. La justicia aparece como ejecución del derecho, la administración como actividad libre del derecho.

La noción del fisco tubo su origen en el Derecho Romano, y fue renovada más tarde, en la época del auge del Estado policia.- En el Derecho Romano el fisco se presentaba como una persona moral al lado del Emperador. Al fisco pertenecian los bienes destinados a la realización de los fines del Estado, tenia ingresos especiales y gozaba de ciertos privilegios de Derecho Civil y Derecho Procesal. El fisco aparecia equiparado al hombre ordinario - que administraba sus bienes, hallándose sometido al Derecho Civil dependiendo de la jurisdicción civil y representando al Estado en

todos los asuntos civiles concernientes al patrimonio público.

En el Estado policia existian dos personas sociales distintas: por una parte el fisco, vale decir el Estado considerado como sociedad de intereses pecuniarios o persona moral de derecho civil, y por otra parte el Estado propiamente dicho, sociedad politica, persona moral de derecho público. Las dos personas morales tienen cada una su propia representación y sus asuntos distintos que son conducidos en su nombre.

El fisco como sujeto de derecho, está sometido al Estado poder público, el que le ordena, le impone cargas y le obliga a pagar como a los otros sujetos de derecho. La solución en consecuencia, que se encontró, fue la siguiente: mientras el Estado no puede ser llevado ante los tribunales y el Derecho Civil no es aplicable, puede si, ser llevado al fisco.

Como el principe no estaba sometido a los tribunales ni tampoco sus funcionarios, el particular podía acudir a los tribunales atacando al fisco. Así, si el Estado expropia un inmueble, el propietario no tiene ningún derecho contra el Estado, pero éste impone al fisco, al mismo tiempo que hace la expropiación, la obligación de indemnizar al expropiado pagando una suma de dinero. El fisco poseía bienes pero carecía de imperium, mientras que el Estado carecía de bienes pero poseía el imperium.

La administración en el Estado Liberal de Derecho. Se ha dicho que el Estado de Derecho es aquella forma en que se reconocen y tutelan los derechos públicos subjetivos de los particulares mediante el sometimiento de la administración a la ley, se conciben como anteriores el Estado.

El Estado realiza solamente actividades jurídicas por medio de las cuales se persiguen los llamados fines esenciales del Estado, la conservación del orden público. Y esta actividad será la única que los particulares tengan derecho a exigir.

La administración en el Estado Social de Derecho. Frente al Estado Liberal de Derecho surgió el Estado Social de Derecho, con lo que se invirtió la situación, ya que el centro de gravedad va a situarse también en los derechos públicos subjetivos, pero no persiguiendo únicamente el mantenimiento del orden público, sino incluyendo entre sus fines, la realización de una serie de actividades en favor de los particulares. Todo ello ocurre sin duda, en perjuicio del derecho público subjetivo de libertad, especialmente respecto al derecho de propiedad, que se verá frecuentemente afectado por medidas de policía, e inversamente en beneficio de otros derechos públicos subjetivos de carácter cívico, además de que los particulares tendrán derecho de dirigirse al Estado para exigirle la realización de una serie de actividades sociales.

El Estado Social supone que éste asume como una obligación -

el cargo de obrar en un determinado sentido, mediante la redistribución, más precisamente la repartición regulada por el Estado, - corrigiendo a favor de determinada persona o de un grupo de personas, la distribución preexistente. Uno de los mecanismos más eficaces para conseguir esa repartición está constituido por los impuestos.

La administración intervencionista no puede cumplir los fines que se le asignaban moviéndose dentro de los límites que marcara el Derecho privado. Era necesaria la aparición de una rama del derecho en la que se conjugasen las prerrogativas de la administración con las garantías de los particulares, y esta rama del derecho fue el derecho administrativo.

Características de la administración moderna esta extensión de sus fines, lo que ha traído con síglo una modificación en la estructura de la organización administrativa y un cambio en la actuación de la misma.

En cuanto a las modificaciones de la estructura de la organización administrativa, ellas ponen de manifiesto en los siguientes conceptos o elementos:

- 1). Aumento del número de ministerios,
- 2). Descentralización y desconcentración,
- 3). Aumento del número de funcionarios públicos,
- 4). La necesidad de que ésta administración cumpla adecuadamente sus funciones.

En el Estado liberal la administración se llama ordenadora.- Tenía que mantener el orden público. Mientras que la administración moderna o sea en el Estado Social de Derecho debe considerarse como conformadora del orden económico y social. El orden económico y social no es concebido como dado y justo, sino como una -- realidad que debe ser transformada por exigencias de la justicia-social.

Para estudiar y comprender a la administración como un sistema, debemos señalar convencionalmente límites al sistema administrativo. Obviamente, los límites o fronteras que delimitan a un sistema son sólo proposiciones metodológicas. La adopción convencional del concepto de límite o frontera del sistema es un paso - estratégico para determinar, con un criterio científico, cuáles - son los elementos importantes que deben ser investigados en profundidad como elementos o variables dependientes, y cuáles los - que pueden ser aceptados como externos y por ello relativamente - dados en la forma de variables independientes.

Muchos de los cambios suscitados en un sistema pueden provenir no sólo del medio ambiente, sino también de los propios factores internos de ese sistema, su forma de organización es a veces fuente de inercia o de variaciones importantes.

Existe ya consenso en torno a la idea de que la capacidad - de un sistema para absorber y regular tensiones internas y externas está en función, básicamente, de la retroalimentación de in--

formación que sobre éstas tensiones pueden tener los mecanismos o individuos, a quienes se ha encargado tomar las decisiones dentro del sistema para adaptarse a los requerimientos y restricciones - que le impone el medio ambiente.

Es preciso, que la administración consiga retroalimentarse - en términos oportunos y suficientes sobre sus realizaciones pasadas, así como de sus efectos sobre el sistema global, a fin de -- que esté en condiciones de tomar medidas para autoregularse y con seguir los recursos y el apoyo que requiere para su existencia co mo sistema.

Dicha retroalimentación y adaptación puede realizarse, como resultado de cambios en el medio ambiente, y es necesaria la modi ficación de sus antiguas metas, e incluso su total transformaci-- ón.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el principal compo nente del sistema administrativo puede ser entendido como un gran transformador o procesador de recursos (insumos) a productos finales que van al medio ambiente.

Los insumos del sistema serán todos aquellos elementos que - ingresan a él y que pueden ser entendidos como recursos existen-- tes en el medio ambiente (normas legales, directrices políticas, - instrucciones operativas, recursos humanos, materiales, financie-- ros y de información, etc.).

"Los productos pueden ser de diversa índole (bienes, servicios, normas, información, etc.) y producen ciertos efectos sobre el medio ambiente, los cuales son calificados como aceptables o perjudiciales, legítimos o ilegítimos; adecuados o inadecuados, en la medida en que se acercan o desvían al cumplimiento de los objetivos encomendados al sistema por su medio ambiente".¹⁹

En cuanto al sistema de la administración pública, puede ser estudiado con el mismo enfoque metodológico. En este caso, los elementos componentes del sistema presentan las características siguientes:

El medio ambiente, por una parte, estimula o inhibe a quienes están en posibilidades de introducir insumos al sistema administrativo, y por la otra, recibe los productos finales de los procesos internos de dicho sistema.

En el medio ambiente se encuentran: los usuarios o la clientela que debe beneficiarse con los productos del sistema; la estructura de producción, que establece los costos para los servicios que habrán de consumirse en los programas ordenados al sistema; los grupos de interés y la población en general, así como otras unidades del gobierno que puedan proporcionar apoyo u oposición a las políticas y normas que se establezcan.

Con los insumos que se transmiten los estímulos o las demandas del medio ambiente al proceso conversión del sistema adminis-

19.- ROSOVSKY LEDEZMA, José. Los Sistemas como Sistemas de Información. Edit. Conacyt, México, D.F., 1972. Pág. 82.

trativo, e incluyen: la fundamentación legal y la interpretación política de dichas demandas; se autorizan para su atención; así como apoyo total hacia las acciones de los administradores encargados de los distintos procesos.

Los grupos sociales demandan servicios públicos y bienes de consumo para su propio uso, a saber: servicios de educación, -- transportes, sanidad y la exigencia a que se controle el comportamiento debido, la defensa a personas de intervenciones que violen sus garantías jurídicas.

No sólo los insumos externos influyen en los actos de los administradores, sino también ciertas características que se les -- ha designado de un modo diferente. Para poder distinguirlas, de -- los insumos procedentes del medio ambiente; puesto que se originan dentro del proceso de conversión, reciben en el esquema descrito, el nombre de insumos internos y comprenden:

1. Las estructuras formales que existen dentro de las dependencias administrativas.
2. Los procedimientos empleados por los funcionarios para tomar sus decisiones, y
3. Las predisposiciones (actitudes), experiencias y conocimiento (aptitudes) de los propios administradores.

Entre otras estructuras o subsistemas destacan:

- A). De dirección, que se componen: de los estratos encargados de la toma de decisiones; de los mecanismos jerárquicos que traducen dichas decisiones en política, programas, metas, proyectos e instrucciones concretas; de las estructuras o subsistemas formales o informales de comunicación y de control, tanto interno como relaciones con el medio ambiente.

- B). De conversión, que se encargan de las funciones sustantivas de la administración, produciendo continuamente insu-
mos en productos finales para el medio ambiente (Vgr. -- educación, asistencia médica, etc.).

- C). De mantenimiento, que tienen encomendado el abastecimiento adecuado, suficiente y oportuno de las distintas clases de recursos necesarios para que funcionen las estructuras de conversión (Vgr. presupuesto, adquisiciones, recursos humanos, información y estadística, base legal, - contabilidad, etc.).

- D). De adaptación, que, al institucionalizarse, imprimen en un mayor grado de direccionalidad y de flexibilidad a -- las demás estructuras; permitiéndoles hacer frente, en forma oportuna y sistemática, a las tensiones que se generen dentro y fuera del sistema (Vgr. programación, --

reforma administrativa, etc.).²¹

Es de lamentarse que la doctrina mexicana fuera de los conti
nuos y capacitados estudios en la materia efectuados por el señor
Licenciado Miguel Acosta Romero, nadie como él ha atendido ni mos
trado un interés mayor en lo que a la reforma administrativa con-
ciene; razón por la cual los estudios que hasta la fecha se han-
efectuado sobre derecho administrativo, estén rezagados en compa-
ración de otros países que dan la importancia requerida a esta ra
ma del derecho.

B.- SU FUNDAMENTO LEGAL.

El derecho administrativo establece las diferencias que exis
ten en la administración pública y los poderes legislativo y judi
cial. No obstante que la teoría de división de poderes es univer-
sal, su aplicación práctica adquirió matices diversos en los dis-
tintos Estados.

En México, la teoría de la división de poderes viene a si-
tuar a la Constitución como documento fundamental para crear las-
instituciones del Estado y fijar las competencias. Fue posible, en
base a la Constitución, el desarrollo flexible del derecho admi-
nistrativo, según las variables circunstancias sociales y económi
cas.

20.- Cfr. SHARK KANSKY, Ira. Administración Pública. Edición com
pendiada, 2a. Ed. Edit. EDA Mex., México, D.F., 1984. Pág.
60.

La Constitución de 1917, impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la administración pública federal, y sentó las bases para convertir al Estado mexicano en un Estado moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de toda la población. Posiblemente, sea la Constitución de 1917, la primera transformación sistemática y global del ejecutivo federal siglo, ya que creó la figura jurídica de los departamentos administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo el sector público, como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo contable.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1976, que derogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1946; se divide en dos grandes grupos, lo anterior es con la finalidad de agilizar su propio funcionamiento, a saber:

I. ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

- A).Presencia de la República.
- B).Secretaría de Estado.
- C).Departamentos administrativos.
- D).Procuraduría General de la República.

II. ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

- A).Organismos descentralizados.
- B).Empresas de participación estatal mayoritaria.

- C).Instituciones Nacionales de Créditos.
- D).Organismos auxiliares Nacionales de Crédito.
- E).Instituciones Nacionales de Seguros y de Finanzas.
- F).Fideicomisos Públicos.

A continuación se dará una breve explicación sobre los principales artículos constitucionales que son aplicables a la administración pública:

- I). De la soberanía Nacional como residencia original en el pueblo; el cual elige como forma de gobierno la de una - República Representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior; pero unidos en federación. El pueblo ejerce su soberanía al través de los poderes de la Unión, en los - casos de la competencia de estos y por los de los Estados, en la que toca a sus reglmenes interiores. (artículos 30, 40 y 41 constitucionales).
- 2). El supremo poder de la Federación se divide, para su -- ejercicio en:
 - A).Legislativo. Compuesto por dos Cámaras: de Senadores y de Diputados.
 - B).Ejecutivo. Cuyo ejercicio reside en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

C).Judicial. Depositados en: La Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de aplicación en juzgados de Distrito (artículos 49, 50, 80 y 94 Constitucionales).

- 3). El marco de competencia Constitucional del Poder Ejecutivo lo dá el artículo 89 Constitucional, al enumerar en forma expresa una serie de facultades correspondientes siempre a la función administrativa.

Breve análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal.

1. Se crean los departamentos administrativos necesarios para auxiliar al Presidente en sus atribuciones (artículo 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
2. Los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos, están facultados para ejercer sus funciones de acuerdo a su competencia (artículo 11 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
3. Cada Secretaría deberá formular los proyectos de la ley, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, siempre y cuando sean de su competencia (artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública).

blica Federal).

4. Se crean 21 Secretarías de Estado y 1 departamento administrativo (artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
5. Para determinar las funciones correspondientes a cada Secretaría de Estado y Departamento de Administración (artículo 27 al 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
6. Regulación sobre la administración Pública Paraestatal - (artículos del 45 al 54 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
7. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, -- abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado - del 23 de diciembre de 1958 (transitorios de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

CAPITULO CUARTO
COMO SE LLEVA A EFECTO LA FUNCION EJECUTIVA
EN EL ESTADO MEXICANO

- A.- SU NATURALEZA JURIDICA.
- B.- EL DECRETO QUE LA CREA.
- C.- SU FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL.
- D.- LA CASUISTICA EJECUTIVA DEL ESTADO MEXICANO.

A.- SU NATURALEZA JURIDICA.

En el orden juridico mexicano la definici3n del sector paraestatal no se establece con arreglo a criterios generales que, como categorias abstractas, permite claramente la pertenencia de los diversos entes a distintas categorias, al trav3s de un proceso deductivo. El primero, de tipo enunciativo, enumera los distintos tipos de entes que deber3n considerarse como paraestatales y se encuentra contenido en los articulos 3o. de la Ley Org3nica de la Administraci3n P3blica Federal, donde se incluyen los organismos descentralizados, empresas de participaci3n estatal, mayoritaria o minoritaria, las asociaciones o sociedades civiles controladas por el Estado, y los fideicomisos. Mientras que en los articulos 45 a 49, se determinan las caracteristicas que deben tener -- aquellos entes que la ley tipifica como paraestatales.

Aparentemente, la delimitaci3n del conjunto de entes paraestatales por la v3a enunciativa es n3tida y omnicomprendiva. Sin embargo, existen algunas dudas, puesta numeraci3n no incluye a -- las comisiones, organismos que, no obstante, son incluidas en las

listas que el acuerdo presidencial del 19 de enero de 1977 hace, - al efecto de adscribir los entes a las diversas Secretarías y Departamento de Estado - con el propósito de que éstas ejerzan la tutela administrativa, planifiquen y coordinen a los que les han sido adscritas lo que implica un reconocimiento tácito de su calidad de entes paraestatales, por parte del ejecutivo.

El segundo criterio de inclusión de organismos dentro del -- conjunto de los entes paraestatales es "por definición", y está contenida en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se refiere a los organismos descentralizados y a los que caracteriza como "las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, - cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten", por lo que se deduce que los organismos descentralizados se utilizan también como una categoría comodín donde caben todos los demás entes paraestatales indiferenciadas, con la única condición de que hayan sido creadas por el Congreso o el Ejecutivo Federal y tengan personalidad y patrimonio propios.

Aparentemente, el criterio mencionado en el párrafo anterior parece omnicompreensivo, ya que conforme al mismo podrían incluirse a institutos, fundaciones, universidades, fondos y en general, a todas las instituciones posibles, incluyendo a las comisiones,

siempre que tengan personalidad y patrimonio propios y hayan sido creadas por disposición del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal.

Empero, aún de esta manera no quedarían incluidas comisiones como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que sólo reúne una de las condiciones, ya que si bien fue creada con fundamento en la fracción IV, apartado "A", del artículo 123 de la Constitución, al través del Congreso de la Unión, y su regulación se incluyó en los artículos 551 a 563 de la Ley Federal del Trabajo, - carece de las otras características requeridas, debido a que en ninguna de las disposiciones referidas se le otorga personalidad o patrimonio propios. Sin embargo, el mismo acuerdo presidencial aludido con anterioridad la incluye entre los entes que integran el sector encabezado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, bajo cuyo control queda.

- El control de las empresas paraestatales.

En México, el control sobre las paraestatales se ejerce actualmente:

A). Por el Poder Ejecutivo, principalmente al través de las dependencias coordinadoras del sector y, para fines de orientación global, por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, además de ciertas facultades espe-

cíficas, también de alcance general que detentan las Secretarías de Comercio y Desarrollo Urbano y Ecología; y

B). Por el poder Ejecutivo, para la aprobación presupues-
tal y al examen de la cuenta pública, que no se cene a una verifi-
cación contable, sino se extiende a aspectos programáticos. Esto
último ocurre gracias a las reformas del artículo 74 Constitucio-
nal, fracción IV, párrafo cuarto, que reforzaron la injerencia -
del poder legislativo, en la evaluación de las empresas públicas-
como instrumentos del Estado para la ejecución de sendos progra-
mas.

En virtud de lo anterior, el control adquiere una doble fisio-
nomía: política, ante todo, y administrativa y contable además, es
decir, se acepta que "bajo condiciones normativamente fijadas y -
obedeciendo a directrices políticamente establecidas, el control
de la administración pública ha de ser bivalente, pues debe orien-
tarse a verificar tanto la regularidad (Legal) de los actos reali-
zados por los agentes del Estado, como su oportunidad y eficien-
cia. Es cierto, por otra parte, que el control es un medio de re-
gulación; en modo alguno, un fin. Entendiéndolo de otro modo condu-
ciría, como ha escrito el Licenciado José López Portillo, a incur-
rir en el vicio del "burocratismo".²²

21.- CHUAYFET CHEMOR, Emilio. Formas Legales de Control Adminis-
trativo de las Empresas Públicas. Edit. Instituto de Inves-
tigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, D.F., 14 a 16 de no-
viembre de 1979. Pág. 119.

Actualmente, el Ejecutivo ha dispuesto la creación de 17 sectores, lo que ciertamente ofrece el riesgo de una dispersión que pudiera resultar contraproducente, desde el punto de vista del control, y si bien la Secretaría de Programación y Presupuesto ofrece una especie de fuerza centrípeta, equilibradora de la fuerza centrífuga que genera la sectorización, el hecho de que sólo opere a nivel macroeconomía puede determinar un menor impacto en el control de las empresas, consideradas en su individualidad, como entes destacados del conjunto sectorial. Por otra parte, a veces resulta difícil la ubicación de un ente dentro de un sólo sector. - Así mismo, la especialización, de la Secretaría o Departamento -- que ejerza las funciones de coordinar el sector, puede tender a -- darle menor importancia a aquellos aspectos de las empresas que, -- en razón del carácter polifacético de estas últimas, queden fuera del espectro de sus funciones y experiencia, situación que se evita en el caso del Holding.

La distribución de los entes paraestatales en sectores es -- dispareja; existen algunos que tienen una gran cantidad de ellos, -- por ejemplo, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, -- con 243 o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con 239. -- Mientras que otros sectores, el número de entes paraestatales que les asignan es más bien reducido; como es el caso de la Secretaría de Gobernación, con 28, o el Departamento del Distrito Federal, con 6. Intencionalmente he elegido estos ejemplos, a pesar de que otras Secretarías tienen un número menor de paraestatales-

bajo su férula, ya que en el caso de estos últimos se justifica plenamente la asignación, en función de que se trata de estas actividades están completamente subordinados al cumplimiento de las funciones de las dependencias en cuestión. Sin embargo, tal no es el caso de los sectores antes mencionados, por ejemplo, en Gobernación se incluye a la Compañía Operadora de Teatros, películas Mexicanas, S.A. de C.V., Publicidad Cuauhtemoc, S.A. y Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V., a Gobernación le corresponde regular y administrar en materia de medios masivos, pero eso no implica que necesariamente deba también asumir un rol activo en el campo de los medios masivos, que por sus implicaciones de índole educativo deberían ser supervisados por la Secretaría de Educación, ya que al permanecer exclusivamente bajo el control de Gobernación, la poca experiencia de esta en materia educativa y la tendencia natural que debe tener a sobre valorar los aspectos de control político, pudiera implicar que fueran soslayadas los fines de índole cultural.

En el caso de sector del Departamento del Distrito Federal, la inclusión de Industrial de Abastos constituye un ejemplo claro de la dificultad de asignar a los entes paraestatales atendiendo a un sólo criterio. Industrial de Abastos es, al mismo tiempo, responsable de la matanza y abasto de carne en el Distrito Federal y procesadora de alimentos elaborados a partir de la carne, cuyas ventas se extiende a toda la República, por lo que su localización en un sector estrictamente local representa una decisión

en forma cierta unilateral. De alguna manera, los cambios que han debido introducirse, al través de los sucesivos acuerdos presidenciales de adscripción, transfiriendo entes de un sector a otro, - constituyen un testimonio innegable de las dificultades para situarlas.

Otro problema directamente vinculado con el anterior, es el de la existencia de la infraestructura de control, que al través de la acumulación de experiencia (To Know How) y de la generación de los recursos humanos y materiales que requiera el caso, hagan posible la operación efectiva de los controles. No cabe la menor duda de que, en algunos de los sectores, se ha previsto una infraestructura de control con la envergadura necesaria, a fin de hacer frente a la tarea de control que la ley y los acuerdos presidenciales les otorguen. Tal es el caso de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, donde existen cuatro direcciones - generales exclusivamente al control de entes paraestatales: La -- Coordinación de la Industria Paraestatal, la Industria Básica Pa raestatal, la de Industria de Transformación Paraestatal, y la de Servicios Técnicos a la Industria Paraestatal. Sin embargo, aún en este caso queda vigente la proposición de las ventajas que --- ofrecen los entes intermedios o holdings, debido a que el número total de entes incluidos en el sector de SEPAFIN asciende a 243, - lo que permite plantear que los que no se encuentren controlados - al través de los holdings existentes, antes mencionados, pudie--

ran ser agrupados en torno a otros, existentes o por crearse. En el caso de los sectores cuyas infraestructuras de control de distintas entes intermedias o holdings, que contaran con las infraestructuras de control adecuadas. La segunda solución parece ser la más conveniente, ya que de esta manera se evitaría la necesidad de crear 17 infraestructuras de control para cada uno de los sectores, lo que sería duplicatorio de esfuerzos y gastos, y aún así pudiera no ser una solución viable, por no disponerse del personal capacitado y con la experiencia que requiere la operación de los sistemas de control. Por otra parte, la utilización de Holding o entes intermedios permitiría la agrupación de entes paraestatales provenientes de diversos sectores, lo que no sólo implicaría un ahorro evidente, sino terminaría con las distribuciones sectoriales poco funcionales, que obligan a la ubicación de los entes dentro de los diversos sectores, con base en criterios unilaterales. Las Secretarías y Departamentos de Estado interesados, podrían continuar ejerciendo su control en forma inmediata al través de Holdings o ente intermediario, en el que estarían debidamente representadas y al que podrían continuar interviniendo directamente en otros controles, por ejemplo, los de índole presupuestal o algunos de los de regulación sobre actos, al través de la aprobación previa correspondiente que fuese requerida a los entes paraestatales que se propusieron realizar determinado tipo de actos.

Una delimitación de controles entre los entes intermedios y los coordinadores del sector evitarían una innecesaria duplicación

ón y por ejemplo, de los entes paraestatales que están sometidos al control entre los que preferentemente ejercen esta última y -- los que ejercen las Secretarías y Departamentos de Estado. En --- efecto, mientras los holdings o entes intermedios controlan al -- través de los consejos de administración, el crédito y, como último recurso, la remoción de funcionarios, el control burocrático se dirige fundamentalmente al control presupuestario y al de regulación sobre actos. Mayormente, la acción de los holdings o entes intermedios, tiene como objeto el control por resultados y el control de gestión, para lo que cuenta con una infraestructura de -- control muy desarrollada, por ejemplo, la Gerencia de empresas de NAFINSA. Además, NAFINSA cuenta con una experiencia acumulada por cerca de 50 años, muchos más de los de cualquier Secretaría o Departamento de Estado, ya que su infraestructura de control no se ha visto sujeta a los vaivenes de las reestructuraciones que han padecido las dependencias burocráticas, ni al frecuente cambio -- de sus cuadros, como es el caso de las Secretarías y Departamentos de Estado.

Por otra parte, el número de empresas que controla NAFINSA - (71 empresas de participación estatal), le permite la profundización adecuada, para responsabilizarse por el éxito del control -- por gestión o por resultado, particularmente en sus aspectos --- técnicos, ya que los holdings pueden conservar una mayor independencia técnica en comparación con las dependencias de las Secre--

tarias y Departamentos de Estado; además, pueden dar a los planes a largo plazo una solución de continuidad por ser relativamente ajenos a los frecuentes relevos de la Burocracia Federal.

El control sectorial, de acuerdo con lo establecido por el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se traduce en acciones de planificación, coordinación y evaluación de las entidades de la administración paraestatal que las adscriba al Ejecutivo Federal. El artículo 60. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal concreta las facultades de las entidades controladas, Secretarías y Departamento de Estado, otorgándoles las de Programación, Presupuesto, Control y Evaluación del gasto de las entidades que les sean adscritas.

Por último, el acuerdo de sectorización, publicado en el Diario Oficial de 17 de enero de 1977, dispone que las Secretarías o Departamentos de Estado serán el conducto para que se presenten los proyectos de presupuesto de los entes adscritos, mismos que otorgarán su conformidad, en su caso, y los remitirán a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación final. --- Igualmente, señala a los coordinadores de los sectores como los conductos para someter a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, los proyectos y programas de actividades de los entes paraestatales que requieran de crédito para su financiamiento.

Por lo que se refiere a la planificación, el único testimonio escrito, dotado de una amplia difusión, en el plan Nacional de desarrollo industrial (publicado en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1974). Dicho plan incluye a todo el sector industrial, público y privado, y otorga prioridades sectoriales a la agroindustria y a la fabricación de bienes de capital; así mismo, el plan otorga prioridades regionales, conforme a tres zonas en que se divide el territorio nacional:

Zona I, de estímulos preferenciales, incluye los puestos industriales y otras áreas costeras, localidades fronterizas con posibilidades de expansión y ciudades del interior de la República, consideradas como prioritarias en el plan urbano; Zona II, de prioridades estatales, incluye a los municipios de los ejecutivos de las entidades federativas y el gobierno federal seleccionen para la ubicación de actividades industriales; y Zona III, de ordenamiento y regulación, que incluye el Distrito Federal y otros municipios conurbanos, así como municipios próximos que integran el área llamada de "consolidación".

El plan incluye al sector de la industria paraestatal dentro de los instrumentos de acción directa, previendo una expansión -- del mismo, en función de las estimaciones de inversión en las empresas paraestatales por ramas de la actividad económica, estimadas para el periodo 1979 - 1982 e, incluso, con una proyección para los periodos 1983 - 1986 y 1987 - 1990. No obstante, el grado

de desagregación del plan, como aparece publicado, es todavía insuficiente para estar en condiciones de afirmar que se encuentra formulado en términos operacionables. El 19 de marzo de 1979, se publicó en el Diario Oficial el decreto que dispone la ejecución del plan nacional de desarrollo industrial, ordenando la instalación de la Comisión Nacional de Fomento Industrial, cuya función será proponer al ejecutivo la política de desarrollo industrial, la evaluación y coordinación de acciones de la administración pública federal centralizada y paraestatal (artículo 12).

El propio decreto establece la obligación de todas las entidades de la Administración Pública Federal de suministrar la información que la comisión requiera, previo acuerdo del coordinador de sector (artículo 13). No obstante, el plan de desarrollo industrial parece ser sólo indicativo, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 3o. del decreto en cuestión, que utiliza la siguiente expresión:

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cumpliendo los requisitos que en cada una proceda, tomarán en cuenta los objetivos, políticas y metas previstas en el plan, al definir sus acciones y proyectos de inversión que indican en el desarrollo industrial.

El control al través de planificación es preferible al regulatorio, aunque implica ciertos problemas que deben resolverse -- previamente. La infraestructura de control debe ser considerablemente más sofisticada que la que opera el sistema de control regulatoria. Además, la evaluación de la gestión y su conformidad con el plan ofrece, por una parte, un sinúmero de dificultades que derivan de la gran cantidad de variables que pueden incidir en el resultado final de la gestión; por la otra, dicha evaluación requiere de conocimientos especializados que exceden a aquéllos que presupone el control regulatorio. Otro problema más, es el que -- plantea el uso de los criterios o indicadores que se utilicen para evaluar los resultados. Los criterios que se diseñen deben ser accesibles a los entes controladores y su formulación debe ser hecha en tales términos. Uno de los criterios que responde a tales requerimientos es el de rentabilidad; sin embargo, su adopción no puede ser universal.

En primer término, tendrían que excluirse los organismos descentralizados, en particular aquellas que realizan funciones asistenciales, de interés social o accesorios a aquellas que efectúan los órganos centralizados de la Administración Pública Federal, - de las que dependen los entes. También en el caso de las empresas públicas, podría ser necesario haber restricciones por sector, región, ramo industrial y aún excluir causalmente a -

algunas empresas, por motivos excepcionales.²³

En el caso de controles como los de planificación, de resultados y de gestión, se precisa de un mayor conocimiento e inmediatez del órgano controlador, con respecto del controlado. Por la misma razón es en esta área donde más operante resulta la intervención de holdings o entes intermedios. Ello no quiere decir que necesariamente se excluya el control de dependencias burocráticas ya que los dos controles pueden articularse de manera que se complementen.

El control burocrático podría hacer énfasis en aspectos regulatorios y en aquellos aspectos de planificación que se refieren a la coordinación sectorial y a la articulación de los planes de las empresas con los planes globales de nivel macroeconómico. El control de los entes de gestión podría enfocarse más al control de gestión y de resultados, teniendo en cuenta los criterios de eficiencia y eficacia, así como los aspectos de planificación vinculados con niveles microeconómicos, tales como: mercado, capitalización, productividad, etc.

La planificación supone una corriente de información actualizada y exacta, que se transmite por los entes controlados hacia los controladores; de otro modo, estas últimas no estarían en posibilidad de configurar objetivos, metas y criterios de evaluación realistas y operantes. Así, la falta de información adecuada

22.- BONEO, Horacio. Las Empresas Estatales en América Latina., Edit. Clad. Venezuela., Venezuela, 1981. Pág. 145.

que deben de aportar los entes controlados, o la imposibilidad de dirigir y sistematizar la información recibida, por parte del órgano controlador, debido al volumen de información o por la carencia de cuadros capacitados, representa un obstáculo a la posibilidad de instrumentar en forma ejecutiva un control de presupuestación y de gestión. Otra dificultad adicional que ofrece el control presupuestal, que está íntimamente relacionada con el problema de información e infraestructura de control, consiste en la dificultad de implementar un sistema de estímulos y sanciones para la gerencia, y de incentivos y productividad para los trabajadores; ambos sistemas contribuirían grandemente a hacer posible el control por resultados, al incentivar a la gerencia y a los trabajadores para que logren los objetivos y metas señalados en los planes.

El control presupuestal que se realiza a nivel sectorial, puede ser mucho más efectivo que el que se realizaba con anterioridad, ya que con la distribución de los entes paraestatales entre las diversas Secretarías y Departamentos de Estado, ha disminuido la cantidad que cada uno tiene que controlar y la heterogeneidad que éstas presentan es menor. Sin embargo, resta por formular otra diferenciación más dentro del control presupuestal por los sectores, según que se trate de entes públicos descentralizados o de empresas de participación estatal.

Las empresas de participación estatal, a diferencia de la administración pública centralizada y de los organismos descentralizados típicos (esto es, excluyendo las empresas que indebidamen

te han sido organizadas como organismos descentralizados) tienen un régimen presupuestal totalmente diverso al de la burocracia.

En efecto, mayormente de las empresas pueden tener, además, recursos provenientes de la venta de bienes, constitución de reservas, ganancias, créditos bancarios, disminución de inventarios y aún de financiamiento que provenga de sus proveedores y compradores. "Es pertinente mencionar que en nuestro sistema -a diferencia de los países socialistas de planificación centralizada o de algunos países del tercer mundo- no existen reglas para la distribución de las ganancias netas, las que, en el caso de existir, --son generalmente destinadas a los proyectos de modernización y expansión de las propias industrias".²⁴

Por lo que hace al rubro de egresos, la diferenciación entre los presupuestos burocráticos y los de las empresas, es también considerable. La mayor parte de los egresos de la burocracia están incluidos en la nómina en las partidas destinadas a adquisiciones y otro género de inversiones que ofrecen patrones relativamente regulares, en contraste con los egresos de las empresas en las que cada industria puede tener un patrón distinto y aún dentro de un mismo ramo industrial puede haber patrones diferentes, que deriven de la dimensión de la empresa y de la sofisticación -

23.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo. 4a. Ed. --- Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1977. Pág. 114.

de la tecnología que utilice. Además, dentro de los egresos pueden estar incluidos gastos considerables, correspondientes a costos de producción, particularmente, por lo que hace a las industrias intensivas de capital. "Existe aún otra diferencia, ya que en las empresas los egresos pueden determinar los ingresos, de -- tal manera que una reducción de las primeras puede tener un efecto multiplicador sobre las segundas y el Estado puede acabar por perder en ingresos propios más de lo que ahorró en inversión".²⁵

Todo lo anterior hace aconsejable que los presupuestos de -- las empresas se manejen con criterios diferentes y se controlen -- con sistemas diversos, y aún por cuadros de analistas distintos, -- cuando ello sea necesario para garantizar un tratamiento diferencial por parte de las infraestructuras de control burocrático de las dependencias que coordinan los sectores. Una vez que sugiere la utilización de holdings o entes intermedios. En los casos en -- que las empresas y organismos asignados a los sectores, no sean -- tan numerosas como para justificar la duplicación de las infraestructuras de control existentes, de manera que los entes para estas tales correspondientes a varios sectores se agrupen bajo el control de un mismo holding, en el que estarían representadas las -- Secretarías de Estado coordinadoras del sector, independientemente que estas últimas conserven controles directos e inmediatos sobre los entes que comprenda su sector. Así como en el caso de que

24.- BONEO, Horacio. Las Empresas Estatales en América Latina., Edit. CLAD. Venezuela., Venezuela, 1981. Pág. 145.

el número de organismos descentralizados y empresas sean tan grande que se justifique una subdivisión del sector en subsectores, a cuyo cargo podría estar un ente intermedio, subordinado a las dependencias que coordinan cada sector, según que, bajo un mismo ente intermedio, se incluyeran entes paraestatales pertenecientes a uno o varios sectores.

B.- EL DECRETO QUE LA CREA.

La sectorización es la organización de las entidades paraestatales en sectores para la programación de las actividades de la Administración Pública Federal, en el desarrollo económico y social. (Diario Oficial 17 de enero de 1977).

El responsable de la macroreforma es el Ejecutivo federal; - para tal efecto, las entidades paraestatales se agrupan por sectores para sus relaciones.

Los sectores se dividen en dos grupos:

1. SECTORES ADMINISTRATIVOS: Según el tipo de acciones que realizan, bajo la coordinación de una Secretaría o Departamento - de Estado, llamada "cabeza de sector", para que oriente en la planeación, coordinación, operación, control, evaluación y gastos de sus acciones similares a las dependencias y entidades paraestatales, por lo tanto hay tantos sectores administrativos como depen-

dencias de la Administración Pública Centralizada Federal.

2. SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA: Esta agrupación de los sectores administrativos para la programación y formulación del presupuesto que le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con sus funciones de orientación y apoyo global a los Sectores en: Programación, Presupuesto, Control, Informática Estadística y Evaluación.

Existen 12 sectores de actividad económica:

- Administración y defensa (S.G., S.R.E., S.D.N., S.M., ---- D.D.F.)
- Política Económica (S.P.P., S.H.C.P.)
- Agropecuaria forestal (S.A.R.H., S.R.A.)
- Pesquero (S.P.)
- Fomento industrial (S.M.E.I.R.)
- Comercio (S.C.)
- Comunicaciones y Transportes (S.C.T.)
- Asentamientos humanos (S.D.U.E.)
- Laboral (S.T.P.S.)
- Educación, ciencia y cultura (S.P.P.)
- Salud (S.S.)
- Turismo (S.T.)

El artículo 12, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para elaborara los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social. Igualmente la facultada para elaborar el plan general de Gasto Público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el -- Presidente de la República, así como la aprobación de los planes-particulares de cada Secretaría.

Por acuerdo de 17 de enero de 1977 en el que las Entidades - de la Administración Pública Paraestatal, a que se refiere el migmo, se agrupan los sectores a efecto de que sus relaciones con - el Ejecutivo Federal se realicen al través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. Las consideraciones para llegar a este acuerdo son:

A). La organización de las actividades de la Administración Pública federal, que constituye el supuesto indispensable para el incremento de la productividad de las entidades paraestatales en general, y para ello es conveniente distribuir en forma más equilibrada la coordinación y control que el Ejecutivo Federal debe - realizar sobre los mismos.

B). En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establecen las funciones que corresponden a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y se determinan las bases

que permiten la organización sectorial, a fin de contar con instrumentos idóneos para llevar a cabo los programas de gobierno.

C). Al encomendar las dependencias directas del ejecutivo, - la coordinación de las acciones de aquellas entidades de la administración pública paraestatal que tengan relación estrecha con - el sector de su responsabilidad, y se requiere lograr una mayor - coherencia operativa y evitar duplicaciones o contradicciones.

D). La propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, conducirán sus relaciones con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Estado, o el Departamento Administrativo que éste determine.

E). Con respecto a los fideicomisos "se consideró que aquellos eminentemente financieros y no ligados a programas sustantivos, se agruparían en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que los fideicomisos operativos o ligados o programas sustantivos y que en muchos casos disfracaban a verdaderos organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se ubicarían en los sectores administrativos con cuyas atribuciones y propósitos tuvieran mayor vinculación". 26

25.- JUAREZ MEJIA, Godolfino. La Sectorización de la Administración Pública Federal. 1a. Ed., Edit. Serie Praxis No. 9, -- I.N.A.P., México, D.F., 1978. Pág. 48.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece los cambios sectoriales y reordena sus funciones a las Secretarías de Estado, a fin de contar con la organización y los instrumentos necesarios para realizar el programa de gobierno.

La Ley Orgánica regula al sector central y al paraestatal, a su vez el artículo 90 Constitucional dispone que la administración pública será centralizada y paraestatal, y que el Congreso definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

C.- SU FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL.

El Estado al regular su actividad económica puede optar por ser directa, de participación o de inversión. Puede determinar la no municipalización de una actividad, pero si desea participar mayoritariamente para determinar o garantizar intereses permanentes a la sociedad, fuente de empleo a la creación de bienes y servicios indispensables para sus habitantes, en especial en los casos en los que interviene el capital extranjero, y toma la política de 49 y 51, de manera tal que el Estado puede apoyar su actuación con la intervención extranjera para regular las divisiones a través de su participación mayoritaria en la sociedad.

De acuerdo a su grado de importancia el Estado puede permiti-

tir bien la participación de la empresa trasnacional, o bien, la creación de sus propias industrias de acuerdo con la política que desee seguir en cada uno de sus renglones. Otras veces, El Estado permite que venga capital extranjero, pero el Estado debe determinar en que va a intervenir,se, quienes y en cuanto tiempo, y además determina de acuerdo a ello las formas en que pueden organizarse los capitales, o bien por medio de las sociedades mercantiles, cooperativas, Instituciones de Sociedad Civil y determina en que condiciones funciona cada uno, si son de capital variable, si actúan al través de representantes, asambleas o consejos y así el Estado determina su modelo económico bajo un sistema político Social y entonces los Estados pueden ser liberalistas o de economía de mercado, pueden ser mixtos o nacionales, o pueden ser socialistas o de planeación central y de ahí se determina el Sistema Político Económico.

El artículo 25 constitucional confiere al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático; y que mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una -- más justa distribución del producto social, permita el pleno ejercicio de las libertades y la dignidad de personas y grupos.

A su vez el artículo 28 Constitucional enuncia las áreas estratégicas del desarrollo que se reservan exclusivamente al sec--

tor público, como son: actuación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación via satélite, emisión central de moneda, petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las que expresamente señalen las leyes del carácter.

Este marco se traduce en responsabilidades y actividades -- orientadas a:

- Administrar con eficacia, eficiencia y honradez, los recursos públicos que manejen al sector central y paraestatal, para satisfacer los objetivos a que están destinados, garantizando invariablemente al Estado en todo tipo de operaciones (adquisiciones, arrendamiento, enajenaciones, prestación de servicios o contratación de obras), las mejores condiciones disponibles, de acuerdo con su naturaleza.

- Apoyar e impulsar la actividad económica de los sectores social y privado, bajo criterios de equidad social y productividad, son sujeción a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando de su conservación y el medio ambiente.

- Establecer los mecanismos para facilitar la organización y expansión de la actividad económica del sector social (campesinos trabajadores, cooperativas), para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

- Promover legalmente el alimento y protección de la actividad económica de los particulares y proveer condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

- Otorgar subsidios a actividades prioritarias, sólo cuando su concesión sea general y temporal y no afecte sustancialmente las finanzas de la nación, así como vigilar y evaluar permanentemente su aplicación y resultados.²⁷

D.- LA CASUISTICA EJECUTIVA DEL ESTADO MEXICANO.

En los últimos años las entidades paraestatales crecieron a un ritmo no previsto por ningún estudioso de la Administración Pública. La necesidad que el Estado ejerciera una rectoría indiscutible en muchos campos anteriormente reservados a la iniciativa privada, propició la creación de organismos de la Administración Pública a fin de poder intervenir en los procesos de cambio social. Así es como en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976 se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, existen otras disposiciones jurídico adminis-

26.- Cfr. PARAMO DIAZ, Juan José. El Sector Paraestatal y el Sistema Nacional de Planeación. 3a. Ed. Edit. Serie Popular México, D.F., 1986. Pág. 60.

trativas que regulan las actividades de la empresa pública, como son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.29-XII-76)
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto público (D.O. 18-XI-81)
- Decreto por el que se aprueba el plan nacional de Desarrollo 1983-88 (Arts. 1,2,5,6,11,12,15,16 D.O. 31-V-83)
- Capítulo sobre empresas públicas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88.
- Exposición de motivos y articulación de la Ley de Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal 1947, 1966 y 1970.
- Acuerdo sobre el funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus Relaciones con el Ejecutivo Federal (D.O. 19-V-83).
- Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, elaborar los programas que se indican, en materia económica (D.O. 19-V-83).
- Oficio circular, No. 212-879, dirigido a los ciudadanos titulares coordinadores de sector, por el cual se expiden --

los lineamientos generales para la integración y función - de los órganos de gobierno de las entidades de la Administración Pública Paraestatal (D.O. 11-X-83).

- Acuerdo que dispone las acciones concretas que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, - deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los proce- dimientos y trámites que se realizan ante ellas (D.O. 8- - VIII-84).
- Acuerdo que establece las bases administrativas generales, respecto de las disposiciones legales que regulen el uso - de los bienes y servicios que se pongan a la disposición - de los funcionarios y empleados de las dependencias y enti- dades de la Administración Pública Federal (D.O. 15-XII- - 82).
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públi- - cos (D.O. 31-XII-82).
- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pú- - blica Paraestatal se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a tra- vés de las Secretarías de estado o Departamento Administra- tivo (D.O. 3-XI-82).

Con la agrupación de las entidades paraestatales en sectores

administrativos, las Secretarías y Departamentos de Estado actúan como cabeza de sector, teniendo a su cargo la coordinación, planeación y evaluación operativa de las Entidades de la Administración Paraestatal.

De tal forma que los coordinadores son el puente entre el jefe del Ejecutivo y el Sector Paraestatal, reduciéndole drásticamente la responsabilidad directa de conocer y decidir la marcha de todos y cada uno de esos entes.

En el decreto de Sectorización del 17 de enero de 1977 se especifica las responsabilidades de las Dependencias Coordinadoras del Sector:

1. Planear, coordinar y evaluar las operaciones de las entidades.
2. Ordenar y coordinar la planeación, programación, control y evaluación de esas entidades.
3. Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los proyectos y programas de actividades que requieran de financiamiento.
4. Vigilar que se cubran los presupuestos y programas anuales.
5. Revisar las instalaciones y servicios auxiliares.
6. Inspeccionar los sistemas y programas de trabajo y producción y,

7. Someter a consideración del Ejecutivo las medidas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades que formen el sector.

Así mismo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, a -- proposición o previa opinión del coordinador respectivo, está facultada para elevar a consideración del jefe del Ejecutivo, las modificaciones que deban hacerse a las empresas paraestatales o las iniciativas para su función o liquidación cuando sea de interés público o lo requiera la economía nacional.

En vista de la crecida y compleja Administración Pública Paraestatal, adolecía una adecuada coordinación, vigilancia y control del Gobierno Federal, originando con ello que sus actividades y las de las dependencias centralizadas tuvieran objetivos similares y compatibles, con el consiguiente desperdicio de tiempo, esfuerzo y recursos.

En relación con lo anterior y para evitar las dualidades que se venían presentando entre las actividades de la administración paraestatal, se tomó como modelo para la sectorización de la Administración Pública Federal, el estudio realizado por la comisión de administración en el año de 1967:

1. Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquéllas o aquéllos que se consideren-

de mayor importancia para el desarrollo del país, y determinar el papel que les corresponda desempeñar en varios, según las funciones que realicen.

2. Analizar dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección, sus procedimientos de ejecución, sus interrelaciones, la clase de actos que ejercen, etc.
3. Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.
4. Completar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.
5. Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público.
6. Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores.²⁸

27.- Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 4a. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1986. Pág. 63.

CONCLUSIONES

1. El gobierno para su ejercicio, distribuye sus funciones básicamente en tres poderes: Judicial, Legislativo y Ejecutivo, - siendo este último el que tiene la preponderancia del Poder - del estado y su Administración.
2. La organización de la Administración Pública Federal se encuentra dividida en centralizada (integrado por las Secretarías y Departamentos Administrativos) y Sector Paraestatal -- (formado por Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, Instituciones nacionales de -- Crédito, Instituciones Nacionales de Finanzas, Seguros y Fideicomisos Públicos).
3. La Sectorización de la Administración Pública consiste en que una cabeza de sector, que será el Secretario de Estado del - Ramo el encargado de coordinar a los órganos de la administración paraestatal, que ahí quedan incluidos, como pueden ser - los organismos descentralizados o los fideicomisos públicos.
4. La tendencia hacia una economía industrial ligada a los centros hegemónicos parece muy fuerte, como para esperar cambios en otra dirección en el corto y mediano plazo. En estas condiciones, la empresa pública ha jugado y continuará jugando un-

papel fundamental como elemento promocional de fomento, además de su atención a las actividades claramente estratégicas, por lo que cabe hacer explícitos los criterios de productividad, eficacia y eficiencia que deben prevalecer en sus decisiones y en su evaluación. Los criterios puramente económicos, y aún financieros, son útiles y necesarios, pero no son suficientes, por lo que deben examinarse a la luz de un claro juicio político comprometido con valores fincados en un sistema político, que legitime las decisiones a cuya consecución deben contribuir productiva, eficaz y eficientemente las empresas públicas.

5. La empresa pública tiene un compromiso ético ineludible, expuesto al juicio público y esencialmente asociado al juicio público y esencialmente asociado a sus verdaderas responsabilidades de alcanzar niveles socialmente aceptables de productividad, eficacia y eficiencia.
6. El papel rector del Estado mexicano en la sociedad se está reforzando mediante la racionalización de los recursos públicos asignadas a actividades estratégicas y prioritarias. A su vez nuevas formas de coordinación (controladoras o "holdings") -- con la administración central, y de las empresas públicas entre sí, deben promover que los mayores esfuerzos se dediquen a la realización y no a la tramitación estéril.

7. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - - otorga facultades implícitas y explícitas al Poder Legislativo Federal, para realizar funciones de control directo sobre las empresas públicas que forman el Sector Paraestatal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - - otorga sólo facultades implícitas y explícitas al Poder Ejecutivo Federal, en materia de control de entidades paraestatales, por lo que se sugiere la inclusión de una mención expresa.

8. Cada una de las Cámaras que integran el Poder Legislativo Federal, tienen atribuciones de investigación directa sobre organismos públicos y empresas de participación estatal mayoritaria, por lo cual se estima necesaria la coordinación entre ambas a realizar su ejercicio, a fin de no entorpecer la marcha de las entidades con vistas excesivas.

Los sistemas de control del Poder Legislativo Federal y del Poder Ejecutivo Federal, deben ser congruentes de manera que su ejercicio no redunde en operaciones repetitivas, dispersas o controvertidas.

9. Consideramos que el Estado, y directamente el Gobierno debe nombrar como directores de Empresas Paraestatales a personas debidamente capacitadas, porque en México se improvisa al funcionario público, con graves perjuicios no solamente para la política sino para la economía nacional.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A., México, 1983.

ALEXANDROV N., G. Teoría del Estado y el Derecho. Edit. Grijalbo. México, 1966.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Ética y Estado. Edit. U.N.A.M., México 1976.

----- Soberanía y Potestad. Edit. U.N.A.M., -
México, 1980.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado. Edit. Harla., -
México, 1985.

BASAVE DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado. Edit. Porrúa, -
México, 1979.

BODENHEIMER, Edgar. Teoría del Derecho. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. -
6a. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1979.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge y Otros. La Formación del Estado. --
Edit. Porrúa, S.A., México, 1984.

CERVANTES DEL RIO, Hugo. Política y Administración Pública.
Edit. Serie de Estudios, No. 27, U.N.A.M., México, D.F., --
1973.

CORDOVA, Arnoldo. La Formación del Poder Público en México.
Edit. Serie Popular Era No. 15, México, D.F., 1974.

DE LA CUEVA, Mario. Idea del Estado. Edit. U.N.A.M., México,
D.F., 1979.

DUGUIT, León. La Transformación del Estado. Edit. Librería -
de Fernando Fé. Madrid, España, s/f.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho.
36a. Ed., Edit. Porrúa S.A., México, D.F., 1984.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 23a. Ed., Edit. Po---
rrúa, S.A., México, D.F., 1984.

GALBRAITH, John Kenneth. El Nuevo Estado Industrial. 5a. Ed.
Edit. Orbis, S.A., Barcelona, España. 1986.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría del Estado. 2a. Ed. , Edit.-
Mexicanos Unidos., México, D.F., 1979.

GARCIA CARDENAS, Luis. Política y Administración Pública. --
Edit. Serie de Estudios No. 27, U.N.A.M., México, D.F., 1973

GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. Edit. Porrúa, Méxi-
co, D.F., 1979.

LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, José. Génesis y Teoría General de Estado Moderno. 3a. Ed., Edit. Joaquín Porrúa, México, D.F., 1979.

MARITAIN, Jacques. El Hombre y el Estado. Edit. Guillermo -- Frat, Buenos Aires, 1976.

PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Edit. Porrúa, S. A., México, D.F., 1978.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencias Políticas. 8a. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.

SHAR KANSKY, Ira. Administración Pública. 2a. Ed. Edit. México, D.F., 1984.