

Leji 137



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL UN PROCESO
CAMBIANTE; MANIFESTACION DE LA EVOLUCION DE
LA SOCIEDAD MEXICANA Y LA ACTUALIZACION DEL
DERECHO ADMINISTRATIVO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALMA ROSA LARA RAMIREZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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.

P R O L O G O

En la actualidad se vive en continua e inevitable -- evolución nuestra sociedad por su propia naturaleza tiende al cambio y al progreso; por lo cual es necesario que corriamos los errores del pasado y adoptemos nuestras actuales Instituciones a la realidad- lo inoperante lo desechemos, creando una Organización que permita edificar un Estado que cuente con un gobierno al servicio integral de la colectividad en medio de un orden justo y duradero.

En los últimos años la Administración Pública Federal ha presentado un vigoroso expansionismo, y ante este panorama surge la inquietud de preguntarse: ¿hasta donde llega la Administración Pública Federal?, ¿cuál es su marco jurídico?, ¿se justifica su crecimiento?.

A la resolución de estas interrogantes nos avocaremos en la presente tesis, además, de aportar algunas reflexiones y comentarios para el estudio de esta rama tan importante que es la Administración Pública Federal; sin olvidarnos desde luego, de la existencia de la Ley de Entidades Paracstatales , gran adelanto, culminación de la Reforma Administrativa.

Esperando que esta modesta investigación sirva de alguna manera , para esclarecer algunas confusiones existentes en la actual Administración Pública Federal.

INDICE TEMATICO

Pág.

Prólogo

CAPITULO PRIMERO

CONSIDERACIONES SOBRE LA FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO.

1. La división de Poderes en México, un análisis fundamental 1
2. Las funciones Constitucionales del Ejecutivo Federal en nuestro Sistema Jurídico 6
3. La Administración Pública Federal y el Ejecutivo Federal como su titular 11

CAPITULO SEGUNDO

ESTUDIO DE ALGUNOS ASPECTOS QUE HAN PROPICIADO LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO.

1. La Administración Pública Federal en los diversos ordenamientos que han tenido vigencia en la Historia de México..... 16
 - a) En la Constitución de 1824.
 - b) En el Periodo de 1836 a 1857.
 - c) Epoca de Benito Juárez.
 - d) Epoca del Porfirismo.
 - e) Periodo comprendido entre 1917 a 1921.
 - f) Evolución de la Administración de 1921 a 1930.
 - g) Periodo 1940 a 1945.
 - h) Periodo de 1945 a 1950.
 - i) Periodo de 1950 a 1959.
 - j) Periodo de 1960 a 1970.

	pág.
2. Trascendencia de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.....	29
3. Algunos aspectos de la Reforma Administrativa en -- nuestro país.....	33
4. El último paso trascendental de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	36
5. La nueva estructura de la Administración Pública Federal a la luz de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	41

CAPITULO TERCERO

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, REFLEJO DE LA EVOLUCION SOCIAL DE NUESTRO PAIS.

1. Una reforma Constitucional con trascendencia a la -- Administración Pública Federal.....	45
2. Funciones y características específicas de los secretaríos de Estado.....	54
3. Las funciones de los Secretaríos de Estado en la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..	60
4. La Procuraduría General de la República, un aspecto pendiente de una exacta definición.....	62
5. Las nuevas Secretarías de Estado.....	77
6. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación	79
7. Estudio de la Desconcentración y su evolución en -- nuestro Sistema Legal.....	83

CAPITULO CUARTO.

LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL , TANTO CENTRALIZADA COMO - PARAESTATAL.

1. La Administración Pública Federal Paraestatal, tras cendencia en México.	89
2. Los Organismos Descentralizados, problemas origina- dos en su creación	91
3. Consideraciones sobre la Empresa Pública	95
4. La Nacionalización de la Banca y Crédito	99
CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFIA	
INDICE	

CAPITULO PRIMERO

CONSIDERACIONES SOBRE LA FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO.

1.- LA DIVISION DE PODERES EN MEXICO,
UN ANALISIS FUNDAMENTAL.

Consideramos que la Administración Pública federal es un concepto nuevo en nuestro sistema jurídico, no obstante que como se ha afirmado, en cualquier libro de Administración, que ahí donde existe un conglomerado humano la administración que exista, ha hecho que esa sociedad progrese o permanezca estática.

En éste orden de ideas la Administración Pública Federal ha encontrado carta de naturalización en nuestra Carta Magna dentro de la parte que regula la función del Ejecutivo Federal, en donde como trataremos más adelante se establece - la estructura fundamental de ésta, misma que se encuentra desarrollada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y desde el 14 de mayo de 1986 en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Siguiendo el molde de las democracias europeas y directamente del Sistema Jurídico Norteamericano, el Estado Mexicano se encuentra organizado en base a un poder soberano, - que para hacerce efectivo se encuentra fundamentado en base - a la teoría del Barón de Montesquieu, que a pesar de las críticas y evolución de las ideas políticas ha conservado su vigencia e importancia en un país como el nuestro que en medio de los graves problemas que ha enfrentado desde sus orígenes,

tiende a una mayor participación ciudadana para la resolución de los requerimientos sociales en base a una auténtica participación de las mayorías, con lo que se tiene asegurada la salvaguarda de las Instituciones Nacionales, contra las asechanzas de los intereses del nuevo colonialismo que se manifiesta en una clara y cínica intervención en los aspectos económicos y en la dirección de los aspectos políticos, pretendiendo incluso la creación de un tercer país en la frontera común entre Estados Unidos y México.

Por lo anterior creemos de gran trascendencia para nosotros, hacer una reflexión sobre la división de poderes en México, presupuesto fundamental del estudio de la parte troncal de la actividad del Poder Ejecutivo en México.

Así como venimos expresando, la división de poderes es una de las piezas fundamentales de la concepción del Estado - considerandose como el aspecto dinámico para impedir la violación de la libertad, como dice Jorge Carpizo:

"Que el poder detenga al poder, es el grito del nuevo pensamiento... le pouvoir arrete le pouvoir, es la frase que cinceló y completó las teorías de toda una época; La Aurora del Constitucionalismo Moderno". (1)

Es un hecho reconocido que la idea de la división de poderes no era ni nueva ni original del siglo XVIII, ya que -- Aristóteles y Polibio ya habían hecho referencia a aquella,-

(1).- Carpizo, Jorge.- La Constitución Mexicana de 1917, Edit. UNAM., 3a. Edición, México, 1979, pág. 196.

más tarde Marsilio de Padua, Bodino, Locke y otros más, sin embargo la formulación clásica de esta doctrina, como mecanismo indispensable para mantener el equilibrio de los poderes Estatales, asegurando con ello la libertad de la ciudadanía, corresponde a Montesquieu, quien lo expone en el libro XI de el Espíritu de las Leyes.

"Y es que, en contraste con la doctrina antigua, que solo veía en las distintas formas de ejercicio del poder público una distinción de funciones dentro de un marco concreto de división de trabajo, Montesquieu postuló la exigencia de la limitación del poder como requisito indispensable del florecimiento de la libertad, y la división de poderes como técnica estructural de la organización estatal que aseguraba mecánicamente - la limitación interna de ese poder.

Para Montesquieu:

"en cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho Civil, al cual le llama también Poder Judicial. Cuando el Poder Legislativo y el Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo no hay libertad; puede temerse que entonces el encargado de hacer las leyes las haga típicamente para ejecutarlas él mismo también tiránicamente. No hay libertad tampoco si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Todo se habría perdido, advierte el autor de las Cartas Persas, si el mismo hombre, la misma corporación de próceres la misma asamblea del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares "(2).

(2).- De la Madrid Hurtado, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, Edit. Porrúa, 2a. Edición, México, 1980, pág.-- 213.

No obstante de la riqueza y utilidad del principio doctrinal de que hemos venido tratando, actualmente se le han hecho salvedades tal como la de Carré de Malberg, quien encuentra difícil de entender y aplicar una separación mecánica, como si los problemas de la organización del Estado fueran susceptibles de un rigor matemático. Por otra parte, se considera que el poder público es indivisible, ya que lo divisible son las funciones, o las facultades, o el ejercicio del poder.

En México, el principio de la división de poderes se encuentra en el artículo 49 Constitucional; del que se sigue la idea plasmada con anterioridad en cuanto a que no hay división de poderes, ya que existe un sólo poder: el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio; por lo que, se concluye que lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada rama del poder es creada por la propia Constitución, la que les señala expresamente sus facultades, su competencia; ya que lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer.

Además existe una colaboración entre esos mismos poderes, sin caer en la confusión de las facultades de los órganos, ya que la confusión de poderes está prohibida por la Constitución al señalar que no pueden reunirse dos o más de los poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona, salvo en los supuestos del artículo 29 y el 131, segundo párrafo.

Por consiguiente, y siguiendo la doctrina más reciente, se afirma que:

"el clásico principio de la separación de poderes - adopta en la Federación Mexicana la modalidad de una coordinación de poderes, sin menoscabo del poder presidencial".

También se afirma que:

"la organización de los poderes públicos apoyada -- más en la coordinación que en la separación sería -- inexplicable sin la existencia de un sistema político de partido dominante... Dentro de este contexto y partiendo de la existencia del Estado Democrático y Social de Derecho, cada uno de los tres poderes -- ejerce las facultades que le incumben formalmente -- y conforme al esquema clásico, pero adaptándolo a -- las necesidades emergentes de la transformación de la sociedad". (3).

Lo anterior es una posición que compartimos afirmando -- también que una división precisa de las atribuciones de cada uno de los tres poderes no es posible, debido a que día a -- día se extiende su campo de acción, máxime si como palpamos actualmente vivimos un presidencialismo que predomina sobre los otros poderes, de manera que sigue siendo un ideal ya no la división de poderes multicitada, sino la colaboración a -- que hemos hecho referencia y que al perfeccionarse hará realidad la existencia de una sociedad participativa, que crea y sienta que el poder público tiene como finalidad de su actuación la consecución del bien público temporal, meta final de la actuación de los gobernantes.

(3).- González Cosío, Arturo.- El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Edit. Porrúa, 2a. Edición, México, 1982, págs. 62y63.

2. LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.

Siguiendo las ideas que hemos expuesto en el apartado -- anterior caemos como lógica consecuencia, ante el estudio de las facultades que posee el Ejecutivo Federal en nuestro país desde el punto de vista constitucional y las que ejerce de -- hecho.

Se ha dicho que:

"en la América Latina, el régimen presidencial, como consecuencia de la acción de causas históricas, sociológicas y económicas, y en especial de la influencia del caudillismo y del cacicazgo, se caracterizó por una preponderancia total del poder ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno. Desapareció así el equilibrio de poderes, consustancial con la teoría de la separación de los poderes" y con el modelo teórico de sistema presidencial. -- Este fenómeno ha hecho que algunos autores prefieran denominar presidencialismo al régimen presidencial latinoamericano, caracterizado siempre por una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de manera paternalista, en muchos casos con cierto populismo demagógico". (4)

Coincidimos en el planteamiento anterior, aunque consideramos que en nuestro país, a la luz de los grandes problemas que nuestra sociedad esta afrontando, la institución del presidencialismo se halla si no en crisis, sí ante una encrucijada; en virtud, de que la corrupción que ha llegado a su máximo perfeccionamiento, como una deuda pública impagable aun

(4).- Gross Espinell, Héctor.- El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina, en el Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, Edit. UNAM. , México 1977, --- pág. 10

do a la campaña de desprestigio por parte de nuestro vecino - del norte, que ha hecho mella, disminuyendo la entrada de divisas por medio del turismo, como los graves acontecimientos-telúricos del pasado 19 de Septiembre de 1985, han permitido una polémica que ha puesto en entredicho la figura presidencial y el conjunto de atribuciones que éste detecta.

Así tenemos que se ha dicho que:

"Para unos el presidencialismo ahoga a México; para otros el presidencialismo es una institución de gran valor, pero todos los partidos políticos -inclusive el PRI- coinciden: Urge modernizar políticamente a la Nación, hacer que el Poder Ejecutivo respete al Legislativo, fortalecer a la Sociedad Civil frente al Estado, superar vicios y sistemas políticos que agobian al país desde hace casi medio siglo". (5).

Pero no ha quedado ahí la crítica, sino que Jesús González Schmall, coordinador de la diputación panista ha dicho:

"Mientras la Constitución postula una estructura política de división de Poderes y un sistema electoral como punto de origen - de la representación popular, en la práctica vivimos un sistema monolítico de "carro completo", tal como lo concibió en 1929, - Plutarco Elías Calles, además sigue diciendo: "El presidencialismo es, quizá la principal causa de la crisis que padece el país. Al mantenerse el centralismo político, el presidencialismo y el partido hegemónico evitan la participación democrática en las decisiones y en las acciones políticas. Este control político absoluto ha atrofiado a la sociedad, ha limitado el desarrollo de los partidos políticos y ha provocado la existencia - de un gobierno omnipotente y de un pueblo marginado en lo político". (6)

(5) Elías Chávez, El Presidencialismo convierte al pueblo en marginado político, en Proceso No. 462, 9 de Septiembre de 1985, Pág. 6.

(6) Idem., Pág. 6-7.

Sin embargo no es solo convicción de los partidos de izquierda o de Acción Nacional, sino que Antonio Tenorio Adame, Diputado del PRI ha manifestado que:

"La adhocracia del Ejecutivo representada por los cuerpos especializados, los cuerpos ad hoc, tienen mucho más recursos para investigar y manejar cualquier asunto que -- los que tiene el Legislativo. Nosotros, los diputados, -- estamos sin asesores, sin suficientes técnicos y especialistas que puedan manejar el alud de iniciativas que el Ejecutivo envía a deshoras de la noche, en las horas soñambulas, a punto de expirar el día y que tienen que ser aprobadas al vapor. Por ello, si las relaciones de respeto las queremos entre el Ejecutivo y el Legislativo, también queremos que los administradores nos respeten el -- tiempo". (7).

Consideramos evidente y por tanto real que el Presidencialismo se encuentra, como sostuvimos con anterioridad en la encrucijada, ya que se ha abusado del poder, al grado que viene a nuestra mente lo que un profesor venezolano escribió respecto de la Constitución:

"Es un librito amarillo que se modifica todos los años y se viola todos los días". (8)

Ya se ha comentado en múltiples ocasiones que los problemas no se resuelven con parches a la Carta Magna, máxime si las reformas tienden a otorgar mayores facultades al Ejecutivo Federal, recrudesciendo el centralismo que el mismo Presidente de la Madre ha tomado como una de las prioridades de su mandato, luchando -- por una auténtica descentralización.

-
- (7). Eliás Chávez.- El Presidencialismo convierte al pueblo en - Marginado Político, en Proceso, número 462, 9 de septiembre de 1985, pág. 10.
- (8). Pinto Ferreira, L.- El Predominio del Poder Ejecutivo en - América Latina, en el Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, Edit. UNAM., México, 1977, pág.39.

Al respecto es oportuno recordar el pensamiento de Silvio Romero, escritor político brasileño que al criticar al --presidencialismo dice que este sistema tiene los siguientes --defectos:

- *a) Esta vinculado al militarismo, especialmente entre nosotros e inclinado a mantenerlo indefinidamente;
- b) Es una especie de dictadura , especialmente entre -- los pueblos latinos de América , con todos los vicios de esta modalidad de enfermedad política;
- c) Por una pésima comprensión de la división y armonía de los poderes públicos , carece de maleabilidad, de la elasticidad indispensable al juego político de la democracia moderna , por lo que se transforma en un vivero de revoluciones armadas respecto de las --cuales las repúblicas americanas ofrecen diarios ejemplos ya innumerables , y que nuestro Brasil, también cuenta con casos muy tristes;
- d) Acumula abusos incontrastables por la irresponsabilidad e indiscutibilidad en que se encuentra abroquelado.
- e) Priva de fuerza y prestigio al Poder Legislativo, y al mismo tiempo, de respetabilidad al Ejecutivo.
- f) Por falta de escenario de discusión y de lucha de -- las ideas, es un régimen apropiado para elevar y --mantener en el poder a individuos mediocres , apenas hábiles en doblar la espalda a los caprichos --del Presidente.
- g) Sufre de todos los vicios, inclusive agravados, de -- los manejos electorales, sin ninguna de sus ventajas;
- h) Como sólo tiene necesidad de la colaboración de unos cuantos agentes, y no debiendo dar satisfacción a las grandes corrientes de opinión representadas en las --asambleas, es apropiado para mantenerse por la corrupción y contra la voluntad del país;
- i) La general indisciplina y desorganización del carácter brasileño lo lleva fácilmente hacia el despotismo;
- j) No tiene simpatía y sospecha de la democracia, como la aspiración general de la sociedad contemporánea, --debido a la fuerza con la que lo defiende el doctrinarismo opresor y dictatorial de los positivistas.

(9).- Romero, Silvio.- Parlamentarismo e Presidencialismo Na República Brasileira, Rio de Janeiro, 1893, págs. 23-25.

En México F. Jorge Gaxiola sintetiza las funciones del Presidente en lo siguiente:

"es el Jefe de Estado y el Jefe del Ejecutivo; el director de la política internacional; la voz del pueblo y la voz del país; el verdadero legislador o cuando menos el colegislador más importante; el jefe nato del ejército; el jefe de su partido, el coordinador de las fuerzas económicas; el encargado de la educación pública; el administrador de la hacienda pública y de los bienes nacionales; - el director del crédito y de la moneda y el autor de la prosperidad o el responsable de la bancarota. Sus palabras tienen enorme trascendencia y suelen revestir las dimensiones de un verdadero credo político, susceptibles de aglutinar intereses y creencias o de dividir al país en antagonismos irreconciliables". (10)

Considero que la cita anterior sintetiza la posición y atribuciones del Presidente de la República, quien posee el poder absoluto en nuestro país, lo cual siempre resulta riesgoso, ya que de inmediato llega a nuestra mente aquella frase de Duverger, que aprendimos en el aula: "el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente". Por esa razón -- coincidimos en que debe lucharse por una auténtica división de funciones, en estrecha colaboración, con la participación de todos los ciudadanos, a través de auténticos representantes que mantengan el cuidado por el bien común, y la elevación de la conciencia política que hará posible, una auténtica vocación de servicio entre los ahora denominados servidores públicos, ya que un cambio de nombre no puede cambiar costumbres, vicios y mentalidades, lo cual si puede hacer un pueblo conciente de sus valores, derechos y por consiguiente de la importancia de su auténtica participación ciudadana.

(10).- Citado por Pinto Ferreira, L.- Op. Cit. pág. 47y 48.

3. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y EL EJECUTIVO FEDERAL COMO SU TITULAR

Si bien la Administración Pública Federal no es un concepto nuevo si ha adolecido de falta de estudios que hagan transparente su ser, llegando ante estas deficiencias, alguna personas a identificarla con el Ejecutivo, o a creerla como parte independiente del Ejecutivo Federal.

Para ilustrar lo anterior tenemos la posición de Faya -- Viesca quién dice que:

"Algunos autores mexicanos sostienen la idea de que la Administración Pública Federal forma parte del Poder Ejecutivo. Pensamos - que esta apreciación no es correcta ni se adapta a lo establecido por la Constitución Política del país cuando expresa que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona que será el -- Presidente de la República Mexicana. Creemos que lo correcto es afirmar que la Administración Pública Federal es sólo un auxiliar del Ejecutivo Federal, y que por ningún motivo forma parte de él. El Presidente de la República sólo se auxilia de la Administración Pública para poder cumplir con sus atribuciones y esto en - ningún momento significa que las dependencias y entidades de la Administración sean elementos de Constitución Orgánica del Ejecutivo Federal" (11)

No coincidimos con la opinión de éste autor, como expondremos en partes posteriores de éste trabajo, sin embargo para ilustrar el problema que estamos analizando, a continuación se expone la interrogante de Rodrigo Moreno al respecto

(11). Faya Viesca, Jacinto.- La Administración Pública Federal.- Edit. Porrúa, 2a. Edición, México, 1983, pág. 30'

"Podemos identificar como la misma cosa al Ejecutivo Federal y a la Administración Pública?; o bien, ¿el Ejecutivo excede a los límites de la Administración Pública? Planteado en otros términos ¿el Ejecutivo Federal se integra exclusivamente por los órganos y entidades de la Administración Pública o cuenta, además con otro tipo de órganos que no pertenecen a la Administración Pública, pero que sí forman parte del Ejecutivo? Sigue diciendo este autor: "En nuestro concepto, la Administración Pública Federal no integra todo el Poder Ejecutivo Federal; el Presidente de la República cuenta con otro tipo de -- órganos que en nuestra opinión no son típicamente administrativos, ya que ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional: Tribunales Fiscales, administrativos, y laborales, que gozan de autonomía respecto de las dependencias de la Administración Pública". (12).

Nosotros opinamos que no tienen razón Faya Viesca y si la tiene por el contrario Rodrigo Moreno, ya que de la lectura del artículo 90 Constitucional y del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, éste último que textualmente determina que: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública centralizada:

- I. Secretaría de Estado; y
- II. Departamentos Administrativos

Por el contrario en el 3 se dice que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

(12).- Moreno Rodríguez, Rodrigo.- La Administración Pública Federal en México, Edit. UNAM. México, 1980, pág. 130.

- I. Organismos Descentralizados;
- II. Empresas de Participación Estatal, Instituciones -- Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianza, y
- III. Fideicomisos

De donde se desprende que los órganos que integran la Administración Pública Federal Centralizada son parte del Ejecutivo, mientras que las entidades efectivamente son auxiliares pero en última instancia forman parte de la Administración Pública Federal y conforme a la Descentralización Administrativa, forman parte del Ejecutivo, pero tienen cierta autonomía y un control más flexible.

Hasta la fecha no se ha llegado a dar una definición aceptada por todos los autores sobre lo que debe entenderse por Administración Pública Federal, lo que ni la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define, puesto que únicamente en sus primeros artículos establece su estructura.

Por esta razón Roberto Ríos Elizondo dice que la Administración Pública es:

"aquella actividad coordinada, permanente y continua, que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la prestación directa de servicios Públicos materiales y culturales, para lo cual dicho poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la Constitución, al Derecho Administrativo y a criterios eminentemente prácticos". (13)

El maestro Andrés Serra Roja afirma por su parte que aquélla es:

"Una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario de las prerrogativas del Poder Público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares". (14)

- (13). Ríos Elizondo, Roberto.- El Acto de Gobierno, Edit. Porrúa, México, 1975, pags. 363 y 364.
- (14) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo I- Edit. Porrúa, 7a. Edición, México, 1976, pág. 75.

Consideramos de estas definiciones con mayor autoridad la propuesta por el segundo autor, ya que efectivamente el Ejecutivo Federal por conducto de la Administración Pública Federal vela por la satisfacción de las necesidades de interés público, con el fin de hacer efectivos los principios -- constitucionales en beneficio de las mayorías, de ahí que la Administración tenga tanta importancia no solamente porque es el principal instrumento del gobierno para ejercer su autoridad en campos específicos, técnicos, sino porque actualmente emplea a millones de personas, lo que es a todas luces importante para el país, lo que ha determinado una constante actualización de sus instrumentos jurídicos, múltiples interpretaciones y sobre todo fundamentales cambios en los últimos años, buscando la perfección de algo nunca acabado, creciente al ritmo de un país como el nuestro con múltiples recursos económicos no aprovechados o derrochados por criterios políticos en lugar de técnicos.

Ante la importancia de esta institución en el siguiente apartado analizaremos la evolución de la Administración, tema difícil de tratar ante la carencia de estudios al respecto.

CAPITULO SEGUNDO

ESTUDIO DE ALGUNOS ASPECTOS QUE HAN PROPICIADO
LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FED
RAL EN MEXICO.

1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN LOS DIVERSOS
ORDENAMIENTOS QUE HAN TENIDO VIGENCIA EN LA
HISTORIA DE MEXICO.

G. Thuillier y J. Tulard al preguntarse sobre lo que es la Administración afirman primeramente que es un conjunto de reglamentos , órdenes y circulares; lo que ya hemos criticado, ya que no puede tomarse la parte por el todo , puesto que a lo que se refieren únicamente es a una parte de la Administración. Dicen también que:

"su número no deja de crecer . En 1839, se computó un funcionario por cada 261 habitantes, en 1874-uno por 165, en 1914 uno por 85, en 1939 uno por 62 (en Francia). A lo que se aclaran que la Historia de la Administración no puede ser confundida con una masa uniforme de funcionarios". (15)

En orden a esa importancia se afirma que "el campo que se ofrece a la historia de la Administración es muy vasto, - aborda la Política, la Sociología y el Derecho. Hace el llamado a la sabiduría de los hombres , a la comprensión de las fuerzas económicas y a la interpretación de las leyes. Posee un campo muy amplio, pero con límites bien precisos; la historia de la Administración no se confunde con la ciencia administrativa , ésta entra simplemente en el dominio de aquella, como la Economía Política entra en el movimiento de la historia económica". (16)

(15).-Guy Thuillier y Jean Tulard, Problemas de la Historia de la Administración, en Revista de Administración Pública-INAP., número 49, enero-marzo de 1982, pág. 17.

(16).-Idem. pág. 18.

Resulta cierto lo anterior, ya que la Administración Pública día a día se va haciendo más compleja, interviniendo en cualquier decisión de un Secretario de Estado, o del Presidente de la República mismo, criterios económicos, sociológicos y no se digan los políticos, de donde se hace realmente necesaria una sistematización de la evolución de ésta para poder hacer un balance de lo positivo, y sobre todo un análisis y estudio comparativo de todas las decisiones en que el orden administrativo han vertido los gobernantes de México, con el objeto de aprender lo digno de ello y evitarlo nefasto y corrupto, ya que como han dicho diversos autores, no por tener un gran número de leyes funciona con eficiencia un país.

Y si autores franceses como los que citamos anteriormente se quejan de que la administración invade todo, los administradores pululan y por tanto, el noventa y nueve por ciento del pueblo ignora completamente que él es la naturaleza de esta fuerza motriz; que crecemos a golpe de ordenanzas, de reglamentos y de decisiones; nos apremia a caminar derecho sobre la gran ruta de la obediencia.

Es un estudio por hacer.

En este sentido José Chanes Nieto se queja de que:

"a pesar de los esfuerzos realizados hasta hoy, seguimos dependientes en la docencia en la investigación y en la práctica administrativa, del exterior. Los fenómenos adminis-

trativos mexicanos actuales se estudian, analizan y en no pocas ocasiones se transforman a la luz, fundamentalmente, de teoría, modelos y estudios provenientes del extranjero, con menoscabo de sus peculiaridades y antecedentes, en tanto, entre otros factores, está por estudiarse la historia de la Administración de México. Por esta causa resulta difícil percibir el pasado aún presente en nuestra Administración y comprender la densidad histórica de nuestras instituciones, -- que es un camino para adquirir una mayor y mejor conciencia de los tiempos actuales y más capacidad para prever los futuros". (17)

Ojalá a futuro la doctrina se vea enriquecida por estudios nacionales a lo cual aunque mínimamente estamos poniendo nuestro grano de arena con este trabajo.

La Historia de nuestra Administración es un soporte indispensable para conocerla y transformarla, siendo fundamental reconocer los impulsos contradictorios, apreciar la complejidad de los problemas presentes en los diferentes ámbitos que requieran un cambio.

Así pues, la Administración Mexicana desde 1821 ha estado en reforma constante, y en su evolución actual se requieren transformaciones radicales para hacer frente a los cambios que experimenta la sociedad mexicana, tal y como se están afortunadamente realizando en el presente.

a) En la Constitución de 1824.

La Constitución de 1824 dispuso en el artículo 117 -- que para el despacho de los negocios de gobierno habría el --

(17).- Chanez Nieto, J.- Uno de los Primeros teóricos de México Independiente.- Simón Tadeo Ortiz Ayala, en Revista de Administración Pública, INAP, núm. 49, Enero-Marzo de 1982, pág. 52.

número de secretarios que estableciera el Congreso por medio de una Ley. Dicha Ley no fue expedida y el primer Presidente de la República organizó el Poder Ejecutivo de acuerdo -- con el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de -- las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, expedido por la Junta Soberana Provisional Gubernativa del 8 de No---viembre de 1821.

El Reglamento sirvió de base para la organización de la Administración Pública durante la vigencia de la Constitu---ción de 1824. En él se regulaba el nombramiento de cuatro - ministros, denominados Secretarios de Estado y del Despacho Universal, de Relaciones Exteriores e Interiores, de Justi---cia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda Pública y de Gue---rra con encargo de lo perteneciente a marina.

b) En el período de 1836 a 1857.

Las siete Leyes Constitucionales no modificaron el - número de ministros pasando los estados a ser Departamentos administrados por gobernadores, nombrados por el Presidente de la República, para el auxilio de los gobernadores se esta---blecieron las juntas departamentales.

Las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República, del 28 de Septiembre de 1841 que pusie---ron fin a la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales --

mantuvieron cuatro ministerios: Relaciones Exteriores e Interiores; Instrucción Pública e Industria; Hacienda y Guerra y Marina.

A partir del 18 de Octubre de 1841 el Ministerio de Instrucción Pública pasó a llamarse de Justicia e Instrucción Pública.

Las Bases Orgánicas de 1843 concluyeron su vigencia por motivo del pronunciamiento de la Ciudadela encabezado por Mariano Salas en Agosto de 1846.

Santa Ana fue quien primero modificó el número original de Secretarías de Estado, al establecer cinco de ellas en -- Abril de 1853, en un decreto de Bases para la Administración de la República; las Secretarías fueron Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores; Justicia; Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina y Hacienda.

El Ministerio de Fomento, Colonización, el Fomento de la Industria y el Comercio, las patentes, las exportaciones públicas agrícolas, mineras y fabriles, las vías de comunicación y las obras públicas de utilidad y de ornato realizadas con fondos públicos.

c) Epoca de Benito Juárez.

Como consecuencia de la separación del Estado y la Iglesia derivada de las Leyes de Reforma, el 18 de Febrero de 1861 se modificó el nombre de la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública por la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

Los requerimientos de la guerra llevaron a Juárez, el 3 de Abril de 1861, a reducir a cuatro el número de Secretarías de Estado, uniendo a la de Relaciones Exteriores con la de Gobernación y la de Justicia con la de Fomento, aunque el 12 de Junio del mismo año restableció las seis secretarías anteriores.

d) Epoca del Porfirismo

Durante el primer período presidencial de Porfirio Díaz se destacaron los trabajos para extender las vías férreas, la reorganización de la Secretaría de Hacienda y la determinación de los estudios que debían realizar los aspirantes a empleos públicos.

En los trescientos treinta meses en que Díaz estuvo al frente del poder Ejecutivo, la Administración Pública se desarrolló sobre todo en los siguientes aspectos: deslinde de tierras, comunicaciones, reorganización hacendaria, educación y fortalecimiento de las fuerzas armadas.

En materia de crédito público encontramos que en 1893 - fueron establecidas la Junta Consultiva de Crédito Público y la Dirección de Deuda Pública; en el mismo año fue constituido el Consejo Hacendario, en el que la Federación y los Estados se unieron para coordinar las actividades de recaudación de impuestos. En 1900 se estableció la Dirección General de Aduanas, en 1905 el Departamento de Inspección de Instituciones de Crédito y en 1910 la Dirección de Contabilidad y Glosa.

La importancia concedida a las comunicaciones se ve reflejada en el establecimiento de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en Mayo de 1891, la reorganización de la Administración General de Correos en 1897, la construcción de ferrocarriles y el tendido de líneas telegráficas.

Por cuanto se refiere a los aspectos educativos, se crearon la Escuela Normal de Profesores y la Escuela Normal de Profesoras, el Instituto Médico Nacional, El Consejo Superior de Instrucción Primaria, la Dirección General de Instrucción Primaria, el Instituto Bibliográfico Mexicano, la Subsecretaría de Instrucción Pública, la Dirección General de Enseñanza Normal, el Consejo Superior de Educación, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, el Instituto Patológico Nacional y la Universidad Nacional de México.

Posteriormente la Administración Pública sufrió otras modificaciones más: en Mayo de 1901 se modificó la denominación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por la de Hacienda, Crédito Público y Comercio; y en Mayo de 1905, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública fue substituida por la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

e) Período comprendido entre 1917 a 1921.

En este lapso desapareció la Secretaría de Justicia para conservar dentro del Ejecutivo a la Procuraduría General de la Nación, como Ministerio Público, remitiendo al Poder Judicial los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito y a las autoridades locales los juzgados menores y de paz que antes dependían de la Secretaría de Justicia.

La turbulencia de este período llevó a Venustiano Carranza a crear, como los primeros departamentos administrativos, un órgano encargado de establecimientos fabriles y militares, otro de aprovisionamientos generales y uno más encargado de la Contraloría de la Federación.

f) Evolución de la Administración de 1921 a 1930.

En este plazo se lleva a cabo la guerra cristera, creándose además el Partido Nacional Revolucionario.

En el frente económico se imponía la necesidad de poner orden y generar recursos, con lo que se subrayó la competencia del Estado en materia política fiscal y monetaria, dando lugar a la creación de la Comisión Monetaria y, posteriormente a la del Banco de México de 1925.

En este período se aprobó la primera Ley del Petróleo y se reguló la industria eléctrica mediante una Ley Federal. Los crecientes requerimientos del campo y el mandato del artículo 27, originaron la creación del Departamento Agrario, así como del Banco Nacional de Crédito Rural.

h) Período de 1940 a 1945.

A pesar del desarrollo de la segunda guerra del Sector Público continuó invirtiendo grandes sumas orientadas, sobre todo a consolidar las posiciones ya ganadas en el petróleo y los ferrocarriles. La organización central sufrió pocos cambios: La Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública se fusionaron en una sola Secretaría de Salubridad y Asistencia mientras que el Departamento de Marina adquirió la categoría de Secretaría de Estado.

La situación de emergencia planteó una creciente preocupación por la posible enajenación de industrias clave a extranjeros con cuyos países se estaba en conflicto. Tales es el origen de la primera reglamentación sobre este campo,-

en 1944, que permitió señalar las industrias sobre las cuales se requería un mínimo de 51% de acciones en manos nacionales, so pena de nacionalización.

También de entonces datan los primeros antecedentes de regulación de las atribuciones del Ejecutivo en materia económica.

En ese entonces se empezó en la participación de la industria pesada con Altos Hornos de México, S.A.; Fundiciones de Hierro y Acero, S.A., Aceros Esmaltados, S.A.

i) Período de 1945 a 1950

En 1946 se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos con la mira de elevar la productividad de los distritos de riego; y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con la idea de racionalizar y controlar las adquisiciones y los contratos de obra pública. Esta dependencia fue facultada asimismo para realizar estudios y sugerir medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública en general. Finalmente, buscando elevar la productividad del ya complejo aparato administrativo descentralizado que había ido creciendo por agregación, coyunturalmente, y que no contaba con un medio adecuado de control se expidió en 1947 la primera Ley para el Control de Organismos -

Descentralizados. Además se crearon el I.S.S.S.T.E. y el -- Banco Nacional del Ejército y la Armada.

j) Período de 1950 a 1959.

Para llevar a cabo su política de crecimiento económico, el Estado echó mano de los mecanismos institucionales previamente creados, orientándolos con vistas a consolidar a la industria, vía sustitución de importaciones. A PEMEX se le reestructuró; la Comisión Federal de Electricidad adquirió una importancia de primer orden, y en colaboración con la nueva Secretaría de Recursos Hidráulicos y la de Comunicaciones y Obras Públicas se estimuló la producción en los distritos de riego. Se iniciaron algunos proyectos tentativos de desarrollo regional, como el de la Comisión del Papaloapan. Por su parte, el Banco de México, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior iniciaron una activa búsqueda de créditos en el exterior. En esta época a través de NAFINSA el Estado adquirió participación, tanto mayoritaria como minoritaria, en numerosas empresas de la iniciativa privada. La producción de Altos Hornos y Guanos Fertilizantes, aumentó sensiblemente gracias a sustantivas inversiones y se establecieron empresas hoteleras estatales, como la Operadora de Hoteles, S.A. y el Hotel Club de Pesaca, -- S.A. En el subsector de transportes la empresa Aeronaves de México pasó a ser de participación estatal.

k) Período de 1960 a 1970.

En materia administrativa se puso cada vez más de manifiesto que el crecimiento del Sector Público había venido realizándose, hasta entonces, por agregación, sin plan que lo guíase. Entre las casi 300 instituciones estatales y paraestatales, que había en 1960, era dable encontrar una amplia gama de formas de organización, estilos de dirección, - objetos de actividad y actualidad o anacronismo de métodos y sistemas administrativos. Los cambios de administración se caracterizaban por momentáneas pérdidas de control sobre el complejo sistema administrativo, lo cual se tradujo en una - espiral creciente de gastos, sobre todo por parte de las empresas descentralizadas con actividades económicas diversas - y con un grado considerable de autonomía.

En 1958 se expidió una nueva Ley de Secretarías, --- creándose la Secretaría de la Presidencia para coordinar las inversiones públicas y promover mejoras a la maquinaria administrativa, dato que no habíamos consignado.

En 1970 Alejandro Carrillo Castro, en quien nos hemos basado para la síntesis que hemos venido exponiendo a -- partir de 1917 decía lo siguiente:

"En consonancia con la intención de obtener una redistribución del poder económico y político, la actual administración en - sus primeros meses, ha dado pasos para la realización de lo -

que considera sus programas prioritarios, mediante la creación de organismos como la Comisión de las Zonas Áridas; el establecimiento de un fondo en la Nacional Financiera para promover la descentralización industrial; la transformación del Instituto Nacional de la Vivienda en un organismo promotor de la comunidad; la constitución del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Instituto Nacional de Comercio Exterior. Ha promulgado una nueva Ley Federal de Reforma Agraria; ha propuesto reformas al sistema electoral y se ha comprometido a desarrollar un programa de reforma administrativa que le permita instrumentar la nueva estrategia de desarrollo social que ha ofrecido al país". (18)

(18).- Carrillo Castro, Alejandro.- La Reforma Administrativa en México, Edit. Porrúa, 2a. Edición, págs. 37 y 38.

2. TRASCENDENCIA DE LA LEY DE SECRETARÍAS Y
DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Como antecedente inmediato de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tenemos a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que fue el primer intento serio, - objetivo y acorde con las necesidades del país para ordenar la Administración Pública creciente y hasta entonces regulada en forma improvisada y coyuntural.

La Ley de Secretarías de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Marzo de 1934 tuvo ante -- sus aciertos, haciendo relación con lo expuesto anteriormente, la creación de nuevos departamentos como el de Trabajo, - el Agrario, el del Distrito Federal, así como las Procuradurías del Distrito y los Gobiernos de los Territorios Federales.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1935, además de ennumerar las mismas secretarías adicionó nuevos departamentos como el Forestal, el de Caza y Pesca, - el de Asuntos Indígenas y el de Educación Física.

Sobre esta Ley Antonio Carrillo Flores se quejaba y a - la vez solicitaba evolución y modificaciones ante las necesidades que se han presentado día a día:

"¿Es así como está organizado el Estado Mexicano? ¿Actúa sólo, como se previó en 1917, a través de Secretarías de Estado y Departamento Administrativo? No. Más aún, uno de estos elementos, el previsto para el desarrollo de actividades técnicas, en nada se asemeja al pensamiento de los constituyentes. ¿Podríamos decir que el Departamento Agrario o el Departamento del Trabajo son organizaciones técnicas desvinculadas de la política para el manejo de servicios técnicos?

La Ley de Secretarías de Estado en vigor, de Diciembre de — 1935, ya no conserva a los Jefes de Departamento Administrativo las características que previó para ellos la Asamblea del 17, de personas desvinculadas políticamente, que no tendrían que refrendar los actos del presidente de la República.." (19)

en párrafos posteriores este personaje decía que la vida tal como se ha desarrollado en México, ha superado y desbordado el pensamiento de 1917; pero es indudable que en la Constitución no hay elementos para manejar estos nuevos organismos.

Tenía razón este reconocido autor, pues se había para entonces superado en mucho el pensamiento del constituyente, y concretamente en lo que se refiere a los Departamentos de Estado, en un principio se vio efectividad en ellos, sin embargo las necesidades determinaron que no era funcional su existir, ya que un Secretario de Estado puede desarrollarse de una manera más completa en un Estado en el cual las decisiones llevan implícito un gran tinte de actuación política, y en el caso de los Jefes de Departamento Administrativo, no podían actuar por criterios meramente técnicos, razón por la cual se comenzó a utilizar cada vez más a los organismos des

(19) Carrillo Flores, Antonio., La Justicia Federal y la Administración Pública, Porrúa, 2a. Edición, 1973, Págs. 59-60.

centralizados, quienes efectivamente realizan una función -- técnica, aunque en algunos casos como URAMEX, cuando existía y PEMEX, se cuestiona si no llevan aparejado un camino político a la hora de dictar una resolución que repercuta sobre toda la sociedad, como sería el aumento de las gasolinas.

Por otra parte, ese pensamiento nos hace reflexionar -- por la necesidad que entonces se palpaba de actualizar la Administración.

Así pues, con posterioridad a dicho ordenamiento aparecieron ordenamientos complementarios como el Decreto publicado el 31 de Diciembre de 1937, por el que se creó el Departamento de Asistencia Infantil y la Secretaría de Asistencia - Pública (Hoy Secretaría de Salud).

Después la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de Diciembre de 1939, por la que se crea el Departamento de Minas, mientras que la Ley del 31 de Diciembre de - 1940 eleva a la categoría de Secretarías a la del Trabajo y Marina; la Ley del 13 de Octubre por otro lado, de 1943 fusiona a la de Salubridad y Asistencia en una Secretaría de Estado.

Mientras que los decretos del 9 y 21 de Diciembre de -- 1946 ennumeran a las Secretarías de Estado creándose las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La Ley del 2 de Diciembre de 1958 entre otras cosas, estableció la Secretaría de la Presidencia, a la que correspondería elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como la coordinación y vigilancia de los programas de inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. - La misma Ley transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional y le otorgó las funciones de "controlar y vigilar - financiera y administrativamente las operaciones de los organismos descentralizados, instituciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes, así como Instituciones en el Gobierno Federal que posean acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otras secretarías y departamentos de Estado.

"La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delimitó el Control Triangular del Sector Estatal por parte de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, lo que en su época constituyó un avance, pero que con el tiempo se transformó en un sistema duplicatorio de controles y de farragosa operación".
(20)

(20) Barquín Álvarez M., Control Sobre el Sector Paraestatal, en Anuario Jurídico, U.N.A.M., México, 1981, Págs. 35-36.

3. ALGUNOS ASPECTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN NUESTRO PAIS.

Ante la problemática y nuevas necesidades que se presentaban al crecer el número de Secretarías, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, así como el de habitantes de la República se avizora la idea de mejorar las cosas, tomando la experiencia anterior y la de otros países, por lo que surge lo que se definió como la Reforma Administrativa en el año de 1970, en el Gobierno del Presidente-Luis Echeverría, quien busca echar mano de capacidades políticas, económicas y sociales, las que reclaman reformas verdaderas, innovaciones más que nada en el área administrativa para que se pueda responder eficazmente a las necesidades de México.

La Reforma Administrativa pues, debía traducirse en una Administración Pública que permitiera:

- "a) Al titular del Ejecutivo Federal, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales. Principalmente los relacionados con la actual estrategia de desarrollo económico y social y los que atañen a las funciones fundamentales de defensa de la soberanía nacional, conservación de la paz pública y mejoramiento constante de las condiciones de vida de los mexicanos.
- b) A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan; fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo como políticas fundamentales de gobierno.

- c) A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo, que tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos las estructuras mentales y la preparación que reclama el actual desarrollo del país.
- d) A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas, si es que quiere cumplir de una manera más cabal, con los mejores postulados que establece la Constitución que actualmente nos rige". (21)

Como es fácil de entender estos postulados fueron una gran bandera y ardientes deseos por mejorar, y agraciadamente en estos años hemos visto su realización, aunque sigue siendo un ente perfectible.

En una revista se expuso el significado de la Reforma Administrativa en el sexenio que iniciaba en 1976-1977 el Presidente López Portillo, quien había sido uno de los principales factores de tal plan, y creemos que resulta ilustrativo en sumo grado sobre la importancia que tuvo y los logros o yerros que hoy en día estamos soportando:

"La Reforma Administrativa se ha convertido en la primera gran carta política del gobierno del Presidente López Portillo. Sin duda es una de las más importantes que juegue. Su éxito o su fracaso seguramente señalarán el éxito o fracaso del gobierno Lópezportillista y de su concepción sobre las pautas que debe seguir el país. Su importancia no sólo surge de la imposibilidad para la economía en crisis del país de seguir llevando a --cuestas a una burocracia singularmente pesada, ine

ficaz, incompetente y disfuncional. También surge del viejo desenvolvimiento de López Portillo y su equipo con esta carta.

La Reforma Administrativa es "el elemento de partida", en términos del Presidente de la República en su discurso de toma de posesión, para realizar su programa de gobierno. Al iniciarse éste la prioridad ha sido sin duda llevarla a efecto con rapidez. A menos de un mes de presidencia de López Portillo, en tres días, el Congreso de la Unión estableció en tres leyes nuevas y modificando una preexistente, las bases legislativas para la reforma: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la reforma a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda. Con ellos se acabó de un golpe, a partir de 1977, con el régimen legislativo para la Administración Pública establecido por lo que eran la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1953, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1937 y sus medidas complementarias, que fueron todas ellas abrogadas. El golpe legislativo fue complementado por un golpe presidencial a través de acuerdos (2), por los que se establecen las bases para las relaciones administrativas y económicas entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, y para reorganizar y disciplinar sectorialmente a las entidades paraestatales". (22)

(22) Samuel I. del Villar, Reforma Administrativa, Vieja Carta de López Portillo, en Proceso No. 12, 22 de Enero de 1977, Págs. 6 a 9.

4. EL ULTIMO PASO TRASCEDENTAL DE MEXICO, LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Con anterioridad hemos analizado ampliamente la evolución de la Administración Pública Federal hasta el año de -- 1976, culminación de todo aquello es la Ley Orgánica de la - Administración Pública Federal, publicada en el Diario Ofi-- cial de la Federación del 29 de Diciembre de 1976, y que pa-- ra efectos de este trabajo en lo sucesivo abreviaremos como-- LOAPF.

Esta ley junto con la Reforma Administrativa entre otras cosas ha buscado resolver el caos burocrático y gubernamen-- tal que se había producido por una arbitraria distribución - de competencias entre las Secretarías y Departamentos de Es-- tado, por la indisciplina presupuestal y de endeudamiento, y por el desorbitado crecimiento de las entidades.

Se busca, por tanto un reagrupamiento de las facultades jurídicas y el poder e influencia políticos y económicos entre las diversas Secretarías de Estado, que ahora forman la - "Administración Pública Federal Centralizada" y de ellos --- frente al gigantesco Sector Paraestatal que desde entonces - se denomina Administración Pública Federal Paraestatal.

También era intención de la Ley buscar establecer una disciplina en el Gasto Público a través de los controles presupuestales que se enunciaron anteriormente.

Independientemente de la validez de lo que hemos anotado con anterioridad consideramos que es más valioso anotar los principales objetivos que se plantearon en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que hemos resumido en los siguientes puntos:

1. No puede esperarse que una estructura orgánica cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son consideradas más amplias y complejas que entonces.

2. La nación reclama nuevamente la adecuación de su Administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo.

3. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las suplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz.

4. La eficacia de la acción pública requiere del orden sin el cual la coordinación es imposible de alcanzar.

5. El proyecto de reorganización que me permito proponer pretende convertir la compleja estructura burocrática -- que ha desarrollado la Administración Pública en un instrumento con responsabilidades claras y precisas que evite la duplicación de funciones, que permita las decisiones gubernamentales traducidas en resultados.

6. La institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y por lo mismo viables.

7. Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones.

8. En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial.

9. Se propone reunir en una sola Secretaría de Estado, las atribuciones conferidas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería por una parte, y la Secretaría de Recursos Hídricos, por la otra.

10. Los energéticos constituyen un punto clave de la encrucijada actual del desarrollo de México, por ello, en el proyecto se propone su encuadramiento dentro de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

11. La creación de una Secretaría de Comercio que vincula integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores.

12. La creación de un Departamento de Pesca que reuna todas aquellas funciones, ahora dispersas en diferentes Secretarías de Estado.

13. Se proponía que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga a su cargo el fomento de la marina mercante.

14. Se proponía además adicionar las funciones de la Secretaría de Obras Públicas con aquellas que se encuentran dispersas en distintas dependencias, que le permitan instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos, participando de manera importante en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social.

15. Se buscaba que la Secretaría de Programación y Presupuesto sea la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de pro

gramar su financiamiento y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la cuenta pública, incorporando una información más integral y oportuna que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso.

5. LA NUEVA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL, A LA LUZ DE LA LEY ORGANICA DE LA
ADMINSITRACION PUBLICA FEDERAL.

Como fruto de la evolución que hemos venido estudiando la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vino a poner orden delimitando los dos grandes campos en que se encuentra dividida la Administración, con lo que se ha obtenido un gran adelanto aprovechando los logros de la Administración privada y en términos generales de la ciencia de la Administración.

Así tenemos que el Artículo 10. de la LOAPF determina que la Administración Pública Federal Centralizada se encuentra integrada por:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

La Administración Pública Paraestatal a su vez por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, en la inteligencia que después de la nacionalización de la Banca las sociedades nacionales de crédito - pasan a engrosar ésta parte de la Administración.

El artículo 4, nos dice que el Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, --- mientras que el 5 establece que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien - lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO TERCERO

**LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
REFLEJO DE LA EVOLUCION SOCIAL DE
NUESTRO PAIS**

En este capítulo pretendemos realizar un análisis de la evolución que ha sufrido la Administración Pública Federal -- en nuestro país, y al referirnos a ésta, lógico es suponer -- que reconocemos la evolución de la sociedad mexicana y por -- ende del gobierno mexicano.

Creemos que ha sido asertado el procedimiento de actualización de nuestro sistema administrativo, al paso de nuevas generaciones que al aumentar en número y conocimientos se enfrentan a problemas que el legislador que dictó las leyes anteriores ni siquiera se imaginó. Creemos por otra parte, --- que esta labor de renovación tiende a fortalecer y a perfeccionar nuestro sistema jurídico en el marco complementado por el Gobierno Federal actual de renovación constante.

En 1977 Eduardo Novoa Monreal sostenía que:

"hay un afán de perenidad que anima a los legisladores. Están tan convencidos de la bondad de la norma que promulgan y de su adaptabilidad a las necesidades sociales actuales y futuras, que generalmente la dictan "para siempre". Hacen excepción en esto solamente escasas leyes de carácter temporal, concebidas y destinadas a regir durante un período determinado, comunmente muy breve, que ellas mismas señalan". (23)

Conforme a lo que decimos anteriormente consideramos que la opinión de este autor si bien tiene un razonamiento lógico y en última instancia no deja de tener razón, actualmente se-

(23).- Novoa Monreal, Eduardo.- El Derecho como Obstáculo al Cambio Social, Edit. Siglo XXI, 2a Edición, México -- 1977. pág. 131.

ha desarrollado en todo nuestro sistema jurídico una gran re forma que abarca, como hemos afirmado, el marco administra-- tivo, el marco civil, el penal, el fiscal, el mercantil, y-- un sinnúmero de materias que demuestran que el gobierno me-- xicano se ha cerciorado de la gran necesidad que implica lo-- sostenido por Novoa Monreal, pero que al haberse puesto en - práctica demuestra que se pueden realizar cambios que no --- traen cambios sociales, desde el punto de vista del conflic-- to, abandonando el criterio de la perenidad de las leyes.

Por tales argumentos damos razón al autor mencionado cuando afirma que:

" Sin embargo, toda sociedad humana y con ma-- yor razón las que han alcanzado un nivel -- cultural apreciable como son aquellas que - cuentan con un Derecho relativamente desa-- rrollado, tienen una movilidad. La sociedad está sujeta a cambios de muy variada natura-- leza, algunos condicionados por circunstan-- cias externas a ella misma y otros origina-- dos dentro de su propio seno. En esto se - asemeja a un organismo vivo. Esta movili-- dad hace inevitable que los esquemas vayan-- desconectándose cada vez en mayor medida de las realidades sociales a las que esas nor-- mas deben ser aplicadas". (24)

En apoyo a la movilidad a que se refiere Eduardo No-- voa, es que como afirmamos con anterioridad nos propusimos-- estudiar la evolución de algunos aspectos de lo que es la - legislación administrativa, de la cual trataremos aquellos-- acuerdos, decretos o leyes que nos parecieron importantes, - quizá a la luz del experto triviales y sin un orden lógico.

(24).- Novoa Monreal, Eduardo.- Op. Cit. págs. 33 y 34.

1. UNA REFORMA CONSTITUCIONAL CON TRASCENDENCIA A
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Hemos afirmado que la Administración Pública Federal ha tenido necesidad de evolucionar, en virtud de que una estructura administrativa no es estática sino dinámica, porque la sociedad día a día crece y por lógica consecuencia requiere solucionar nuevas necesidades del conglomerado humano. Además algo que hoy es, mañana puede no ser o seguir siendo - pero con modificaciones ya que lo social es perfectible, porque el hombre no es estático sino que es un ente progresivo.

Dicho lo anterior justificamos la oportunidad de tratar éste tema en virtud de que si bien el Artículo 29 Constitucional no se refiere específicamente a la Administración Pública Federal, de una manera indirecta tiene relación con ---aquella, puesto que como es sabido el mencionado Artículo 29 faculta al Ejecutivo Federal para actuar en las denominadas "situaciones de emergencia"; sin embargo, hasta antes de la - Reforma Constitucional ordenada por Decreto del 14 de abril - de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el - día 21 del mismo mes y año, en vigor al día siguiente éste -- Artículo establecía que:

"En los casos de invasión, perturbación grave-- de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; solamente el Presidente de los Estados Unidos-Mexicanos, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen ob-- táculo para hacer frente, rápida y fácilmente-- a la situación; pero deberá hacerlo por un --- tiempo limitado, por medio de prevenciones ge-- nerales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuvie-- se lugar hallándose el Congreso reunido, éste-- concederá las autorizaciones que estime neces-- rias para que el Ejecutivo haga frente a la si-- tuación. Si la suspensión se verificase en --- tiempo de receso, se convocará sin demora al - Congreso para que las acuerde".

Del contenido de este artículo se desprende lo siguien
te.

La facultad del Presidente de la República para sus-- pender las garantías individuales en los casos referidos por-- este numeral requería, en primer lugar que éste tuviera acue-- rdo con el Consejo de Ministros, y en segundo término que se - contara con aprobación del Congreso de la Unión, y en los re-- cesos de éste de la Comisión Permanente.

De esto se desprende, en cuanto a la primera situa - ción un grave error del Constituyente, en virtud de que nues-- tro sistema está enmarcado en lo que se ha denominado como -- forma de gobierno Presidencialista, por lo que Héctor Gross - Espiell ha llegado a afirmar que:

"es un hecho sobradamente conocido que la orga-- nización constitucional del poder ejecutivo de-- los Estados Latinoamericanos, a partir del mo-- mento en que a principios del siglo XIX comenza

- d) El gabinete durante su período, subsiste siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- e) La Administración Pública se encuentra encomendada al gabinete, pero éste está sometido a la constante supervisión parlamentaria.
- f) Existe entre el Parlamento y el Gabinete un mutuo control. El Parlamento puede exigir responsabilidad política al gabinete, ya sea a uno de sus miembros o al propio gabinete como unidad.

Asimismo, el Parlamento puede negar un voto de -- confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se encuentra obligado a dimisión. Ahora bien, el gabinete no se encuentra indefenso frente al Parlamento, pues tiene la atribución de disolverlo y de convocar a elecciones.

Las principales características del sistema presidencial son:

- a) El Presidente es electo por el pueblo a través de una votación general.
- b) El Presidente es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- c) Los Secretarios de Estado son nombrados y removidos libremente por el presidente.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son responsables políticamente ante el Congreso.
- e) El presidente no puede disolver el Congreso.
- f) El Congreso no puede obligar a renunciar al -- Presidente de la República a través de un voto de censura.
- g) El presidente puede pertenecer a un partido político diferente al que tiene la mayoría en una o en las dos cámaras del Congreso. (27)

De lo anterior se deduce que los ministros tienen responsabilidad personal por su ejercicio, es decir, responden con su remoción ante un mal desempeño por parte del Parlamento, mientras que no sucede lo mismo en un sistema Presidencial como el nuestro, en el que los Secretarios de Estado quienes están en el segundo nivel de la pirámide gubernamental administrativa, son nombrados por el Ejecutivo Federal y son colaboradores, pero de ninguna manera tienen responsabilidad ---

(27).- Carpizo, Jorge.-El Poder Ejecutivo en la Constitución Mexicana de 1824, Edit. UNAM, México, 1977, págs. 136 y 137.

dad ante el Congreso por su desempeño únicamente lo tienen -- ante quien los nombró, es decir, ante el Presidente quien a su vez tiene la facultad o poder de removerlos.

En este orden de ideas se había enmarcado dentro de nuestro sistema constitucional un tema denominado "APARENTES Matices PARLAMENTARIOS" en el que figuran entre otros el refrendo que subsiste en nuestra legislación, así como el Consejo de Ministros que hoy llama nuestra atención, y que había recibido agudas críticas por la falta de técnica jurídica que su existencia implicaba.

Al respecto Rosa Isabel Estrada afirmaba:

"otro de los matices parlamentarios se encuentra en el artículo 29 Constitucional, que exige que el Presidente de la República cuente con el Acuerdo del "Consejo de Ministros" para suspender las garantías individuales. En este caso observamos que los Secretarios de Estado, que constituyen el llamado Gabinete Presidencial, asumen una responsabilidad colectiva; pero en este caso como en el anterior (Artículo 92), no se da una responsabilidad de índole moral ante la sociedad; además, podríamos argumentar aquí, lo mismo que en el párrafo anterior: el Presidente de la República puede remover de su cargo a cualquier Secretario, en cualquier momento, en el caso de que se niegue a aprobar una determinada medida". (28)

Coincidimos absolutamente con el análisis de esta autora en lo esencial.

Otros autores como Jorge Carpizo criticaban este artículo (el 29) de la manera siguiente:

(28) Estrada R. Isabel, Facultades Legislativas del Presidente de la República en México, en el Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, op. cit. Pág. 250

"... ahora sólo me preocupa subrayar que el Presidente, antes de solicitar al Congreso la suspensión de garantías individuales, deberá tener el acuerdo del Consejo de Ministros, expresión que únicamente encontramos en la Constitución en esa ocasión y que no representa ningún toque parlamentario, ya que el llamado Consejo de Ministros no es responsable ante el Congreso de la actitud que adopte, y a los Secretarios de Estado que se nieguen a aprobar tal medida, el Presidente los puede remover libremente dado que respecto a todos los integrantes de tal Consejo tiene dicha facultad". (29).

Por su parte Daniel Moreno dice:

"Otro matiz que algunos asimilan como una semejanza con el Parlamentarismo, es el caso que se considera en el artículo 29, en los casos de perturbación grave de la paz pública, cuando para suspender las garantías se exige que el Presidente de la República actúe de acuerdo con el Consejo de Ministros. Debemos precisar que además del Consejo de Ministros se debe contar con la aprobación del Congreso de la Unión, o en su caso, de la Comisión Permanente. En esta ocasión si nos encontramos en el caso de señalar que existe responsabilidad de cada Secretario, además de la del Ejecutivo, lo que se explica por las graves consecuencias que puede tener esa suspensión de garantías". (30).

No estamos de acuerdo con la última parte del párrafo que hemos transcrito de Daniel Moreno; en primer lugar porque al no impugnar al multicitado "Consejo de Ministros", implícitamente está aprobando su existencia al decir que: "además del Consejo de Ministros se debe de contar con la probación del Congreso de la Unión".

Además porque sostiene que:

- (29).- Carpizo, Jorge.- El Presidencialismo Mexicano, Edit. - siglo XXI, México, 1978, pág. 38.
 (30).- Moreno, Daniel .- Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Fax México, 3a. Edición, México, 1976, pág. 405.

"en esta ocasión si nos encontramos en el caso de señalar que existe responsabilidad de cada Secretario, además de la del Ejecutivo, lo que se explica por las graves consecuencias — que puede tener esa suspensión de garantías".

Sin embargo, no dice en qué consiste esa responsabilidad de los Secretarios de Estado, por lo que creemos existe — confusión, y en última instancia está de acuerdo con ese aparente matiz parlamentario.

Congruentemente con estos comentarios y por ende con — nuestro sistema Presidencialista, la Reforma a que hemos venido haciendo referencia vino a remediar ese error técnico para quedar de la siguiente manera el Artículo 29:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en — los recesos de ~~este~~ de la Comisión Permanente, podrá suspender las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tu viese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las — autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Es claro que se substituyó:

"... de acuerdo con el Consejo de Ministros por: "... de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República".

Como consecuencia de lo anterior tuvo que modificarse - el Artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que hasta antes del 30 de Diciembre de 1981, decía -- así:

"Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de Ministros se integrará con los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República, presidido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El segundo párrafo de este artículo se refería a las -- reuniones intersecretariales.

A partir de la reforma del 30 de Diciembre de 1981 a -- esta Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1982, y después por el artículo 1° del Decreto del 23 de Diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 del mismo mes y año, en vigor el 1° de Enero de 1983, se dividió el artículo 6 en el actual 6 y - el segundo párrafo del mismo pasó a constituir el actual artí- culo 7.

Artículo 6:

"Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la Repú- blica acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes - de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República".

Con esta reforma se hace congruente el artículo 6 al 29 Constitucional y a nuestro Sistema de Gobierno, considerándose se que la Reforma fue ampliamente positiva, ya que vino a sub

sanar ese error constitucional y a evitar confusiones en un ordenamiento como la LOAPF que vino, como hemos expuesto --- oportunamente a poner orden en la Administración Pública, a lo que contribuía en el marco administrativo el llamado Consejo de Ministros, que ha sido eliminado para hablar propiamente, de los integrantes de la Administración Centralizada, lo que esclarece el marco conceptual de esta materia.

2. FUNCIONES Y CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO.

En el lenguaje diario escuchamos críticas a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y con frecuencia nos damos cuenta de que no sabe el común de la gente e incluso al gún abogado, como está integrada la Administración Pública Federal; y, todavía menos conocen las notas fundamentales, las características y funciones de los titulares de estas dependencias gubernamentales.

Como premisa fundamental y a efecto de evitar errores y confusiones debemos citar el párrafo tercero del artículo 9 - de la vigente Ley General de Bienes Nacionales que textualmente estatuye:

"se entiende por dependencias las que integran la Administración Pública Federal Centralizada y por entidades las que componen - la Administración Pública Federal Paraestatal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

En este entendido estamos ciertos de que nos centraremos en esta parte de nuestro estudio en el marco y contenido de las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Para complementar lo expresado renglones arriba, el artículo 2 de la LOAPF en su párrafo segundo determina que:

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Federal Centralizada".

Por lo que se refiere a las Secretarías de Estado, no resulta ocioso recordar que conforme al artículo 26 de la LOAPF existen a la fecha 18 Secretarías de Estado y un Departamento del Distrito Federal, afirmando desde este momento que en nuestro sistema administrativo ya no existen los Departamentos Administrativos; las Secretarías son:

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

El artículo 10 de la Ley en estudio determina que:

"Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tan to preeminencia alguna".

Este numeral es de notoria trascendencia por la afirmación en el sentido de que no existen actualmente Departamentos Administrativos en nuestro sistema legal.

En tal sentido es ilustrativo remontarnos a la opinión -- que en 1976 sostenía el prestigiado Doctor Don Andrés Serra Rojas al respecto:

"bajo la denominación de Departamento Administrativo la legislación administrativa mexicana (entonces estaba vigente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado), conoce de ciertos órganos inferiores dependientes una veces de Direcciones y - otras funcionando en forma unitaria, pero dentro del régimen centralizado. A diferencia de estos organismos administrativos inferiores, el constituyente creó los Departamentos Administrativos a los cuales llama la Ley "Departamentos de Estado", para diferenciarlos de los organismos inferiores de nombre semejante. En el Proyecto de Constitución del Primer Jefe del 1° de Diciembre de 1916 no se incluyeron los Departamentos Administrativos, sólo se hizo referencia a los Secretarías de Estado y al Gobierno del Distrito". (31)

El criterio de Serra Rojas, inspirado en ese entonces en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ya no resulta sostenible ni oportuno en virtud de que:

(31) Serra Rojas A., ob. cit. pág. 533.

Serra Rojas dice:

- Bajo la denominación de Departamento Administrativo la legislación Administrativa Mexicana conoce ciertos órganos inferiores.
- A diferencia de estos organismos administrativos inferiores, el Constituyente creó los Departamentos Administrativos a los cuales llama la Ley Departamentos de Estado.

La LOAPF dice:

- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá por tanto preeminencia alguna.

De lo anterior se desprende que la opinión de ese entonces del autor ha sido superada, pues la LOAPF, no hace referencia a los Departamentos Administrativos inferiores ni a los Departamentos de Estado, refiriéndose concreta y unitariamente a los Departamentos Administrativos.

Además el mismo autor decía:

- Las Secretarías de Estado realizan funciones político-administrativas.
- El Secretario de Estado debe refrendar los actos del Presidente para ser obedecidos.
- La Secretaría ocupa una jerarquía más elevada en el orden administrativo que el Departamento de Estado.

Reafirmando lo anterior reiteramos que el mismo texto ha sido modificado por Don Andrés Serra Rojas, quien se ha actualizado en las adiciones posteriores a la que hacemos referencia.

Por otra parte, a la fecha no existe ningún Departamento Administrativo, pues el único que recientemente existía era el de Pesca, el cual por reforma ordenada por el Decreto del 30 de Diciembre de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de Enero de 1981 cambió a Secretaría de Pesca; el artículo segundo transitorio de ese decreto estableció que:

"las atribuciones conferidas por otras disposiciones jurídicas al Departamento de Pesca o a su titular, se entenderán concedidas a la Secretaría de Pesca o a su titular, respectivamente".

Ahora bien, si se quiere significar que todavía existe el Departamento del Distrito Federal como Departamento Administrativo, afirmamos aunque no profundicemos sobre el tema, que no resulta correcta tal posición, toda vez que en sentido estricto éste es un Estado, una entidad federativa y en todo caso el Departamento del Distrito Federal sería la Administración del Distrito Federal la cual está regulada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; además, se refuerza esta opinión con el artículo 5 de la LOAPF que se refiere al "Gobierno del Distrito Federal a cargo del Presidente de la República", quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente, además el artículo 44 de la misma LOAPF se refiere no al Distrito Federal, sino al Departamento del Distrito Federal, correspondiéndole:

I.- Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica y,

II.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Se excluye por tanto, que sea un Departamento de Estado de una manera expresa al tenor de la fracción I, por lo que debe reformarse la ley para que desaparezca dentro de la LOAPF el Departamento del Distrito Federal como Departamento Administrativo, perteneciente a la Administración Centralizada, por tener un régimen y una Ley Orgánica, y por tratarse de una entidad federativa.

3. LAS FUNCIONES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Del contenido del articulado de la LOAPF, se desprenden las siguientes facultades de los Secretarios de Estado.

1.- Acuerdan con el Presidente de la República en los ca sos determinados por el Artículo 29 Constitucional.

2.- Ejercen sus funciones por acuerdo del Presidente de la República.

3.- Cada Secretaría formulará respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

4.- Refrendar los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente en el ámbito de su competencia.

5.- En los juicios de amparo podrán representar al Presi dente en el marco de su competencia.

6.- Pueden delegar competencias excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior, deban ser ejer cidas precisamente por sus titulares.

7.- Expedir los manuales de organización, procedimientos y de servicios al público.

8.- Darán cuenta al Congreso de la Unión del Estado que guarden sus respectivos ramos, así como cuando alguna de las cámaras los cite y se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades.

4.- LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, UN ASPECTO
PENDIENTE DE UNA EXACTA DEFINICION.

Es importante el tener noticia de que sobre la Procuraduría General de la República no se encuentran muchos estudios y en lo particular en la materia administrativa, a excepción del maestro Miguel Acosta Romero, nadie la analiza, por lo que en la práctica encontramos graves confusiones ya que por la función que desempeña en la persecución de los delitos se cree que pertenece al poder judicial, siendo que como nos lo determina la LOAPF es una Dependencia de la Administración Pública-Federal Centralizada.

Desde el punto de vista histórico la Constitución de 1824 previó un fiscal adscrito a la Suprema Corte de Justicia: la Ley de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito de 1834 señalaba un promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito.

La Ley Lares del 22 de abril de 1853, por primera vez lo designa con el nombre de Procurador General de Justicia de la Nación.

La Constitución de 1857 en su artículo 91, determinaba que la Suprema Corte de Justicia se integraba con 11 Ministros Propietarios, 4 supernumerarios y un Fiscal y un Procurador General, es decir, en este ordenamiento el Procurador General de Justicia era un elemento integrante del Poder Judicial.

Las reformas constitucionales del 22 de Mayo de 1900 artículos 91 y 96 separaron al Procurador General de Justicia del Ministerio Público Federal. Luego lo regularon la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1908.

La Constitución de 1917, artículos 21 y 102; y las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Federal de 1919, 1934, 1941, la del 26 de Noviembre de 1955, la del 31 de Diciembre de 1974 y la de reciente vigencia, 13 de Diciembre de 1983, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Diciembre del mismo año.

a) Ubicación de la Procuraduría General de la República en el Régimen Jurídico.

El maestro Acosta Romero muy significativamente nos dice:

"El Procurador General de la República no está previsto en los artículos 90 a 93 de la Constitución y aun cuando hay una opinión de la Suprema Corte de Justicia, de que forma parte del Poder Judicial Federal (ejecutoria dictada en el Amparo Núm.- 6543/1969), porque el artículo constitucional que lo preve, - se encuentra ubicado dentro de los que regulan este poder - (artículo 102) estimamos que carece de fundamentos, pues siguiendo ese método de interpretación, se concluiría que el Gobierno del Distrito Federal forma parte del Poder Legislativo porque está previsto en el artículo 73, fracción VI, que habla de las facultades del Congreso de la Unión. Por otra parte, del artículo 94 de la Constitución que enumera a los órganos que formarán parte del Poder Judicial Federal, no cita entre ellos ni al Procurador General de la República, ni al Ministerio Público Federal." (32)

(32).- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 4a. Edición, México, 1981 págs. 136 y 137.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente se refiere a la Procuraduría General de la República en sus artículos 1, 4, 5 y 6.

En el artículo 1° párrafo segundo se dice que: La Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Federal Centralizada.

El 4 que: "El Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la Ley".

Por su parte el segundo párrafo del artículo 5 se refiere al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

En el 6, se le toma como uno de los órganos centralizados con los que debe acordar el Presidente de la República la Suspensión de Garantías Individuales en los casos a que se refiere el artículo 29 constitucional.

De lo anterior, podemos afirmar lo siguiente:

1° Del Artículo 1°, se clarifica que la Procuraduría General de la República es una Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, perteneciente por tanto al Poder Ejecutivo.

2° Del artículo 4 el carácter fundamental y específico - de esta Dependencia como Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

3° El artículo 5 no se refiere a la Procuraduría General de la República sino a la del Distrito Federal.

4° En el artículo 6 se determina y refuerza la categoría de la Procuraduría con la misma jerarquía de las Secretarías de Estado.

5° El artículo 4 se refiere a "la Ley", la que no debe ser otra que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que tiene vigencia desde el 13 de Diciembre de 1983.

b) El Artículo 102 Constitucional y las Funciones del Procurador General de Justicia de la República.

Como se indicaba líneas arriba con frecuencia se llega a identificar la función de la Procuraduría con las funciones desempeñadas por el Poder Judicial, lo que se debe en parte a lo establecido en el artículo 102 y al 21 Constitucionales.

El 21 indica que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

Del artículo 102 se puede entresacar lo que sigue:

a) La Ley organizará al Ministerio Público de la federación, cuyos funcionarios seran nombrados y removidos por el Ejecutivo.

b) El Ministerio Público estará presidido por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

c) Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la -- persecución ante los tribunales de todos los delitos del Orden Federal.

d) A él corresponde solicitar las órdenes de aprehensión y buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad.

e) Pedir la aplicación de las penas.

f) El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación y entre los poderes de un mismo estado.

g) En todos los negocios en que la Federación fuese parte y en los casos de diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador lo hará por sí o por medio de sus -- agentes.

h) El Procurador General de la República será el Consejo Jurídico del Gobierno.

De los dos artículos hacemos la siguiente síntesis y comentarios:

I.- El artículo 21 claramente establece la exclusividad del poder judicial en la imposición de penas, con lo que se diferencia claramente su integración al Poder Ejecutivo, al decirse que por exclusión a éste le corresponde la persecución de los delitos.

II.- En apoyo de lo anterior hacemos referencia a lo que hemos designado con el apartado a), es decir la Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, que en este caso sería la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y los funcionarios por lógica consecuencia serán nombrados y removidos por el Ejecutivo. Además se vuelve a decir que el Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno, lo que coincide con el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En relación con esta facultad el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que consiste en:

a) La propuesta al Presidente de la República de reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la

Constitución. La reforma de normas locales inconstitucionales se sugerirá por los conductos legales pertinentes. (Art. 3 Fracc. II).

b) La participación, conforme al artículo 26 constitucional, a la Ley de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo, en el estudio, la promoción y la ejecución de programas y secciones correspondientes a procuración e impartición de justicia (Art. 4 Fracc. II).

c) La propuesta, ante el Presidente de la República de las medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia, escuchando la opinión de los funcionarios encargados de dichos servicios públicos, así como de otras personas y sectores que por su actividad, función e especialidad puedan o deban aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate. (Art. 4, Fracc. II).

d) La opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de Ley que el Presidente de la República envíe para su estudio. (Art. 6 Fracc. I).

e) La opinión jurídica sobre los asuntos que ordene el Presidente de la República o solicite el Titular de una Dependencia de la Administración Pública Federal. (Art. 6, Fracc. II).

f) El asesoramiento jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratados en reuniones de Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal. (Art. 6, Fracc. III).

III.- El artículo 102 dice que el Ministerio Público estará presidido por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

En consonancia con este mandamiento constitucional el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, indica -- que:

"El Procurador será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y deberá tener las calidades que se requieran para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los Subprocuradores, sustitutos del Procurador que deberán reunir iguales calidades, serán designados y removidos libremente por el Presidente de la República."

El artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que para los efectos de este trabajo -- desde este momento denominaremos LOPGR, por su parte dice que:

"La Institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y éste personalmente, en -- los términos del artículo 102 constitucional, tendrán conforma -- a lo establecido en el artículo 10 de esta Ley".

Antes de anotar las facultades queremos dejar establecido que el artículo se encuentra cortado en su sentido, ya que -- al hacer referencia al artículo 10 que textualmente reza:

"El Procurador interviene por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público Federal en el ejercicio de las atribuciones a que se refieren los artículos anteriores, según las previsiones del Reglamento y los acuerdos que dicte el Procurador. El Reglamento prevendrá la distribución de -- los asuntos entre las unidades técnicas y administrativas de la Dependencia. El Procurador deberá intervenir personalmente en los supuestos a que se refieren los artículos 3, Fracc. II; 4 Fracc. II; 5, Fracc. V; 6, 8 y 9, Fracc. - I, de este ordenamiento".

En relación con este numeral, creemos que el artículo 2- debería decir lo siguiente:

"La institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, interviene -- por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público - Federal, en los términos del artículo 102 Constitucional, teniendo conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta Ley las siguientes facultades"

Las facultades que tiene el Ministerio Público Federal - son:

a) Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas.

b) Promover la pronta, expedita y debida procuración e - impartición de justicia e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del -- desarrollo.

c) Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte e intervenir en las controversias que se sus-

citen entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, y en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales.

d) Prestar Consejo Jurídico al Gobierno.

e) Perseguir los delitos del Orden Federal.

f) Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia.

g) Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras Dependencias.

h) Las demás que las leyes determinen.

En este momento surge la duda de lo que es el Ministerio Público, ya que en ninguna parte de la LOPGR se define y porque si bien como hemos dejado asentado existió duda sobre la naturaleza jurídica de la Procuraduría, también lo debe haber sobre la Institución del Ministerio Público, que aunque hemos visto que la titularidad de éste corresponde al Procurador General de

Justicia y a sus Agentes Auxiliares no se habla más que de sus facultades, lo que como dice Marco Antonio Díaz de León es un "enigma".

IV.- El artículo 21 Constitucional expresa que:

"la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél".

El artículo 102 también determina que:

"incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal, a él corresponde solicitar las órdenes de aprehensión, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad y pedir las penas correspondientes".

Estas facultades se encuentran reglamentadas claramente en el Código Federal de Procedimientos Penales, en lo relativo al ejercicio de la Acción Penal, en tal sentido dice el artículo 1° de ese ordenamiento: "El Procedimiento Penal Federal tiene cuatro períodos".

1.- El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que comprende las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita la acción penal..."

El artículo 2 complementa:

"Dentro del período de averiguación previa, la Policía Judicial Federal deberá, en ejercicio de sus facultades:

- I. Recibir las denuncias y querellas de los particulares o de cualquiera autoridad, sobre hechos que puedan -- constituir delitos del orden federal. (En estos casos, las diversas policíafas, cuando actúen en funciones de policía judicial, inmediatamente darán aviso - al Ministerio Público, dejando de acútar, cuando éste así lo determine).
- II. Practicar la averiguación previa, y
- III. Buscar las pruebas de la existencia de los delitos del orden federal y de la responsabilidad de quienes en - ellos hubieren participado".

Pero el 3 es determinante:

"Dentro del mismo período, el Ministerio Público Federal deberá:

- I. Ejercitar por sí mismo, en caso necesario, las funciones expresadas en el artículo anterior, teniendo bajo su dirección y mando a todas las autoridades y policíafas, cuando, conforme a la Ley, ejerzan de policía - judicial.
- II. Ejercitar la acción penal".

Al respecto la LOPGR en su artículo 7 dice:

"La persecución de los delitos del orden federal comprende:

- I. En la averiguación previa, la recepción de denuncias y querellas, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, y la práctica de todos los actos conducentes a la comprobación del cuerpo del delito y a la acreditación de la probable responsabilidad del in dicio como elementos que fundan el ejercicio de la acción penal, así como la protección al ofendido por el delito en los términos legales aplicables. El Ministerio Público solicitará a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo o de aseguramiento patrimonial que resulten indispensables para los fines de la averiguación y, en su caso y oportunidad, para el debido desarrollo del proceso. Al ejercer la acción penal el Ministerio Público formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente correspondan;
- II. Ante los órganos jurisdiccionales, conforme a la competencia de éstos, la intervención como actor en las causas que se sigan ante los tribunales solicitando - las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de ca-

teo, así como los exhortos y las medidas precautorias precedentes, proponiendo pruebas conducentes al esclarecimiento de la conducta o de los hechos y de la responsabilidad del inculcado, planteando las exclusiones de responsabilidad penal o las causas de extinción de la pretensión punitiva de que tenga conocimiento, formulando conclusiones, exigiendo la reparación patrimonial que corresponda al ofendido, solicitando la aplicación de las penas y medidas que procedan, e interponiendo los recursos ordinarios que resulten pertinentes; y

- III. Impugnación, en los términos que la Ley prevenga, de las sentencias definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad cuya representación corresponde al Ministerio Público".

En esta parte podemos decir que la reforma tuvo entre otros motivos el esclarecer las funciones que corresponden al Ministerio Público en virtud de que como hemos tenido oportunidad de conocer el Código Federal de Procedimientos Penales no era claro, lo que sí se daba con toda oportunidad en el Distrito Federal, siendo semejante el contenido de este artículo a los primeros de ese ordenamiento en lo que corresponde al ejercicio de la acción penal.

Sobre el interrogante que planteábamos sobre lo que se debe entender por Ministerio Público a falta de información -- transcribiremos la opinión del Licenciado Marco Antonio Díaz de León:

"Luego la existencia del Ministerio Público es necesaria y está justificada como monopolizador de la acción penal, -- pues es un legítimo representante de la Ley, de la sociedad y del individuo, que mantiene la acusación cuando ésta debe ejercitarse, en su momento oportuno y, se abstiene de hacerlo, cuando entiende que no debe acusar, salvaguardándose así todas las garantías mínimas de seguridad y de legalidad".

Más adelante afirma refiriéndose a la naturaleza jurídica del Ministerio Público:

"Sin embargo no debemos olvidar que la moderna teoría de la división de poderes no desvirtúa ni contradice la naturaleza y ubicación de alguno de éstos, tan sólo porque realice actos que formalmente pudieran pertenecer a otro, o bien que se organice a la manera de los restantes, en otras palabras: en el complejo Estado actual, el hecho de realizar determinados actos, o de organizarse en alguna forma, no determina, en lo fundamental, pertenecer o tener la naturaleza de alguno de los tres poderes.

Fácil según Couture, luego de exponer en forma clásica tal concepción, es imaginarse teóricamente a un Congreso legislando, a un Ejecutivo administrando y, a la jurisdicción decidiendo controversias. Lo difícil es analizar que hace un Congreso cuando procede al desafuero de uno de sus miembros, o se erige en "gran jurado" para conocer de los delitos oficiales de algunos funcionarios, o a un Poder Ejecutivo cuando dirime controversia, o al poder judicial cuando designa a uno de sus funcionarios.

Extendiendo lo antes dicho al Ministerio Público, consideramos que su naturaleza jurídica, no debe ser catalogada como de administrativa o judicial, tan sólo porque realice jerárquicamente determinados actos, se observe la forma en que se encuentre organizado, o se analice el desempeño de su función en el tribunal; queremos decir, en conclusión, que lo anterior no basta para que se asigne tal o cual carácter esencial.

Debemos propugnar por resolver el problema con una mejor técnica jurídica para ello, lógicamente, se debe tratar de encontrar un común denominador de sus diversas funciones; se debe dar un criterio que comprenda, al mismo tiempo, la substancia, la forma y la función propia del Ministerio Público.

... si en México no existe un instrumento legal para propugnar la negativa del Ministerio Público a acusar, esto no le viene de que tuviera carácter judicial, sino de un mal entendido que forzosamente se subsanará permitiéndose en un futuro no lejano, que el ofendido recurra judicialmente este tipo de transgresiones, pues, los efectos de la cosa juzgada los tiene dentro de los límites de actividad que aquí se analizan, el Ministerio Público no pertenece a lo judicial, dado que sus decisiones de manera natural deben admitir la revisión por órgano jurisdiccional. El criterio de que es judicial, por el hecho de desplegar su actividad en el proceso, también es incorrec-

to, pues obviamente, su actuación se desarrolla no solamente ante el juez penal, ya que, como vimos, gran parte de la misma se desenvuelve antes de llegar al tribunal"
(33)

Lo dicho por este autor es una repetición de la polémica estudiada sobre la naturaleza de la Procuraduría y aunque podríamos sostener simplemente que como la Ley se refiere a que el Ministerio Público es una atribución del Procurador, y como aquella es una dependencia, el Ministerio Público debe seguir esa misma naturaleza administrativa ya definida, sin embargo debe esclarecerse la función de esta institución que no queda clara en los ordenamientos que acabamos de analizar, y en un momento determinado esa actividad creemos podría incorporarse a la función judicial.

(33).- Díaz De León, Marco Antonio, - Teoría de la Acción Penal, Edit., Porrúa, México, 1974, págs. 304 a 309.

5. LAS NUEVAS SECRETARIAS DE ESTADO.

Es oportuno dejar asentado que básicamente algunas Secretarías de Estado han cambiado de denominación en base a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1981, 1982 y --- 1983, creándose la Secretaría de la Contraloría General de la Federación Únicamente.

Así tenemos que desapareció la Secretaría de Patrimonio Nacional misma que había sido designada con ese nombre por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, y la que a partir - del 29 de diciembre de 1976 cambia de nombre para ser denominada - por la Ley Orgánica de la Administración Pública como Secretaría - de Patrimonio y Fomento Industrial. Sin embargo, por acuerdo en el que se encomiendan nuevas atribuciones a partir del 29 de diciembre de 1982, cambia de nombre para ser denominada Secretaría de -- Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Otra Secretaría que cambió de nombre fue la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a partir del 29 de diciembre de 1982.

También la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal denominada a la Secretaría de Comercio, la que anteriormente - se había llamado Secretaría de Economía, en el Decreto de 1982 se ordenan nuevas funciones , las que anteriormente ya había tenido, -

nido, tales como las de fomento industrial, por lo que su nombre se modifica a Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El mismo ordenamiento dio rango de Secretaría al hasta entonces Departamento de Pesca.

6. LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL
DE LA FEDERACION

Uno de los lemas de la campaña del entonces candidato a - la Presidencia de la República Mexicana, Lic. Miguel De La Madrid Hurtado fue el de combatir la corrupción, tal y como se - constata con el siguiente párrafo del discurso pronunciado en la Ciudad de México, el día 11 de Octubre de 1981:

"La renovación moral de la sociedad significa para nosotros el fortalecimiento de la acción política y social en contra de - las transgresiones que atentan contra la moral social. Cada - sector debe definir la parte que le corresponde en esta tarea. Al Estado compete cumplir con su responsabilidad, exigiéndose moralidad a sí mismo y, conforme a nuestras leyes, prevenir y en su caso, corregir y sancionar toda inmoralidad que afecte - al interés público. Se debe gobernar con el ejemplo".

Una vez presidente en funciones, no olvidó su bandera prin - cipal y creó por decreto de fecha 23 de Diciembre de 1982, pu - blicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 del mismo mes y año, a la Secretaría de la Contraloría General de la Fe - deración, tal y como se encuentra actualmente en la Ley Orgáni - ca de la Administración Pública Federal, artículo 32 bis en el que textualmente se prescribe:

"artículo 32 bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asun - tos:

I.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y - evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egre - sos;

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

V.- Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en la materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

VI.- Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal.

VII.- Realizar por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Pública, de Programación y Presupuesto o de la Coordinadora de Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

- X.- Designar a los auditores externos de las entidades y -
normar y controlar su actividad;
- XI.- Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o Juntas de gobierno y administración de las Entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal;
- XII.- Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en las dos fracciones anteriores, las personas -- propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;
- XIII.- Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- XIV.- Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal -- sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, -- el resultado de tales intervenciones;
- XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales -- que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las -- leyes y reglamentos;
- XVI.- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas -- que se emitan;
- XVII.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestandole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

- XVIII.- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar; y
- XIX.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos".

Sobre la mencionada Secretaría se expresó el siguiente pen
samiento:

"Habiéndose adecuado el orden jurídico que hará posible cumplir con el objetivo de renovación moral era necesario también modernizar y adecuar el ámbito administrativo que permitirá la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, la investigación de su presunta responsabilidad y en su caso, la -- aplicación de las sanciones administrativas. Para realizar lo anterior, el Presidente de la República envió la correspondiente iniciativa y fueron aprobadas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal en donde se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, órgano superior del Ejecutivo, responsable para cumplir con las tareas antes mencionadas.

La importancia de la creación de esta Secretaría radica en que se integró por primera vez en nuestro país un -- órgano que será pivote del sistema de control y responsabilidad administrativa del Ejecutivo Federal" (34)

(34).- Renovación Moral de la Sociedad, Edición de diversas modificaciones a leyes publicadas por el Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México 1973, -- pág. 18.

7.- ESTUDIO DE LA DESCONCENTRACION Y SU EVOLUCION
EN NUESTRO SISTEMA LEGAL.

Dentro del marco de la Reforma Administrativa , la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal consagró una nueva figura que se le identificó sustancialmente con la Administración Centralizada, tal y como se desprende del artículo 17 que expresa:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Al respecto Rodrigo Moreno opina que:

"Por primera vez se regula con este rango jurídico la existencia de órganos administrativos desconcentrados, que dependen jerárquicamente de las Secretarías y Departamentos de Estado y que cuentan con facultades específicas dentro de un ámbito territorial determinado, a fin de atender más eficaz y eficientemente ciertos asuntos de las dependencias del Ejecutivo Federal". (35)

Para posteriormente decir que:

"los órganos desconcentrados son unidades administrativas que sin dejar de pertenecer a la estructura central de la administración y continuar dependiendo directamente de sus respectivos órganos principales están dotados de cierta autonomía para el ejercicio de una función específica dentro de un ámbito territorial determinado". (36)

(35).- Moreno Rodríguez, Rodrigo.- Op Cit. pág. 177.

(36).- Idem, págs. 184 y 185.

En otras palabras podemos afirmar que un órgano desconcentrado es una parte de la Secretaría o Departamento de Estado, que sin contar con personalidad jurídica propia, por ser la misma del órgano principal, ni patrimonio propio, por la misma situación realizan una función que le encomienda el mencionado órgano superior por lo regular un trámite o procedimiento específico, una función, en la que se concretan a realizar los trámites necesarios y aunque en un momento determinado sus titulares deciden sobre problemas circunstanciales de trámite o fondo sobre su competencia específica, las decisiones e instrucciones fundamentales son dictadas o emitidas por el Secretario o Jefe de Departamento de Estado.

Podemos en términos generales decir que las características de la desconcentración, teniendo presente las mencionadas anteriormente son las siguientes:

- a) Para el mejor desempeño de las funciones de la administración, los titulares de los órganos centrales transfieren definitivamente ciertas funciones a determinados órganos que gozan de autonomía para ejercer dichas funciones dentro de un ámbito territorial determinado. En México, las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, son ejemplo clásico.
- b) La transferencia de función está acompañada de los elementos necesarios para acercar las decisiones administrativas a los centros de población, a los lugares de ejecución de los actos, mediante verdaderos órganos con capacidad para tomar decisiones y resolver cuestiones determinadas (oficinas con facultad de mando y no simplemente tramitadoras).
- c) La competencia de los órganos desconcentrados es por materia y dentro de ámbitos territoriales determinados.

- d) Los órganos desconcentrados tienen autonomía para el ejercicio de sus funciones, más no independientemente plena, ya que orgánica y financiera siguen vinculados a la estructura central de la administración.
- e) El acuerdo de desconcentración deberá darse a conocer públicamente. (37).

Como nos podemos dar cuenta, en las características de esta figura que acabamos de transcribir, encontramos que se piensa en una evolución de lo que rudimentariamente fue delegar una actividad de trámite. Sin embargo, no hay una definición uniforme sobre lo que debe entenderse por la desconcentración, pues se ha utilizado sin ton ni son, confundiéndose con mucha frecuencia con la descentralización.

A efecto de ampliar nuestra visión Jorge Fernández Ruiz, dice que: "la desconcentración es tan sólo la primera etapa de la descentralización administrativa", posición que atribuye a Sayagués Laso en su tratado de Derecho Administrativo, opinión criticada por Horacio Castellanos Coutiño, quien replica diciendo que:

"Algunos tratadistas opinan que la desconcentración, es el paso de transición obligado de la centralización a la descentralización. Al respecto conviene señalar que las instituciones jurídicas, no son seres biológicos que alcancen distintos grados de evolución por sí mismos, sino que es la realidad social la que determina su configuración, pudiéndose entonces aceptar que una institución, en un momento dado se convierta de desconcentrada a descentralizada, -- existiendo la posibilidad que por así requerirlo -- las exigencias y fines estatales, quede subsimida en la centralización". (38).

(37).- Moreno Rodríguez, Rodrigo, Op., Cit. pág. 186.

(38).- Castellanos Coutiño H., El Estado y Los Organismos Descentralizados, Edit. UNAM, 1978, México pág. 131.

Independientemente de lo anterior, consideramos que la Desconcentración ha sido un instrumento muy positivo en la Administración Centralizada, pues ha permitido realizar trámites con mayor rapidez y eficiencia, siendo en un momento dado un ejemplo de la Descentralización, pero en un sentido de que las Secretarías encomiendan a alguno de estos organismos, la satisfacción de necesidades en un lugar en que debe resolverse de inmediato, evitando que de muy lejanos lugares tenga el ciudadano que desplazarse hasta el Distrito Federal, lo que no choca con su naturaleza, aunque puede evolucionar para permitir que se le dé en casos determinados el poder de decisión en asuntos determinados, por así requerirlo la situación particular de los problemas a solucionarse.

Pero es necesario que los autores se dediquen al estudio de la evolución que va sufriendo esta forma de organización, --pués a la fecha tenemos conocimiento de un caso en el que se ha utilizado la desconcentración en el ámbito de competencia de la Administración Pública Federal Paraestatal, específicamente en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal que cuenta con órganos desconcentrados, tal y como sucede con las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales.

Nosotros por nuestra parte, consideramos que puede aplicarse esta figura en las entidades de la Administración Paraestatales, siempre y cuando se determina su extensión facultades y ac

tividades en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que debe reformarse el artículo 17, permitiendo su aplicación en la mencionada administración, o si no se considera oportuno debe prohibirse su utilización en ésta para no seguir causando confusión en nuestro marco administrativo.

CAPITULO CUARTO

LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL TANTO CENTRALIZADA COMO PARAESTAL

Hemos afirmado a lo largo de nuestro estudio que la Administración Pública Federal es cambiante, porque en ella se refleja la actividad del Ejecutivo que al conocer las necesidades sociales de una manera inmediata las va resolviendo, de tal manera que su movilidad debe ir acorde a los cambios y requerimientos del conglomerado humano, y concretamente de la Sociedad Mexicana en la que vivimos.

Sin negar la importancia de la Administración Pública Federal Centralizada, de la cual hemos tratado en los capítulos anteriores algunos puntos que consideramos de interés inmediato para los efectos de este trabajo, ni de la Paraestatal por toda su riqueza y temas no explorados, en esta parte de nuestra investigación trataremos algunos puntos y cuestiones que nos parecen importantes por su novedad o por que nos parece trascendente resumirlo en este trabajo con la intención de que quien los lea encuentre una solución o dirección en base a nuevos autores que han contribuido al estudio y esclarecimiento de esta parte de la Administración Mexicana.

1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL,
TRASCENDENCIA EN MEXICO.

La Administración Pública Federal Paraestatal ha sido en nuestro país fruto de la necesidad de intervenir en actividades que en un momento dado, se consideraron como propias y exclusivas de un sector social conocido como empresarial. Sin embargo, los estados modernos han sentido la necesidad de intervenir en aspectos económicos, que como profetizaba Carlos Marx, son el motor de las relaciones sociales, es por esta razón que hasta la vigencia de la LOAPF se ha podido hablar con propiedad y seguridad de este sector.

En el sentido que venimos hablando, en 1976 el maestro -- Jorge Olivera Toro decía:

"El Estado Moderno también se ha hecho productor e industrial y sus viejos organismos no alcanzan a dar satisfacción a los novísimos problemas que se suscitan. El recipiente es inadecuado para el líquido que va a contener y la estructura se rompe, pero surge su transformación. En esas condiciones, el Estado Moderno tuvo que optar por los siguientes procedimientos:

- 1o.- Transformar la estructura y métodos de la Administración Central, para hacerla más flexible y sobre todo para demostrar su eficiencia, pero pretendiendo abarcar las nuevas tareas.
- 2o.- Repartir las nuevas actividades entre Entidades subordinadas al propio Estado, y
- 3o.- Crear organismos y encargarlos de las modernas prestaciones". (39).

(39).- Olivera Toro, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 4a. Edición, México, 1976, pág. 296.

Más adelante se quejaba de que:

"en la formulación de todas estas entidades no hubo un sistema definido. Se procedió más bien prácticamente, por esto el doctrinario que pretende incursionar en estas cuestiones, va notando que el terreno no se ha ce firme, que está pisando en un campo resbaladizo en donde puede caer en diferentes posturas o situaciones, muchas de ellas peligrosas para la libertad, al romperse el abstencionismo estatal, puede escurrirse hacia un estado monopolizador. Debe advertirse que no solamente se crearon Instituciones para satisfacer -- nuevas necesidades, sino que hay algunas que cuentan con un largo historial". (40).

Esto como ya hemos indicado fue uno de los motivos de la Reforma Administrativa que se inició en el período gubernamental del Presidente Echeverría y que se hizo realidad con uno de los principales promotores de este cometido, o sea, el expresidente López Portillo.

Consecuencia de lo anterior fue la Administración Pública Federal Paraestatal, la que no se había tratado como tal en la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En la Ley vigente se hace referencia a la Administración Paraestatal en los artículos 1, 3 y del 45 al 50.

El artículo 1, párrafo tercero establece que:

"los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguro y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal".

Lo que sustancialmente se repite en el artículo 3.

(40).- Olivera toro, Jorge.-Op.Cit. pág..297.

2 LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, PROBLEMAS
ORIGINADOS EN SU CREACION.

Los Organismos Descentralizados son definidos por el artículo 45 de la LOAPF como:

"Las Entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

Esta definición se complementaba con la que contenía el artículo 2o. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que prescribía:

"Para los fines de este capítulo son Organismos Descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o Decreto del Poder Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos:

1. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros Organismos Descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporten u otorguen el Gobierno Federal, o con el rendimiento de un impuesto específico; y
2. Que si el objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Por su parte la Ley Federal de Entidades Paraestatales actualizando el marco jurídico que ya se encontraba en vigor vino a determinar en el artículo 14 que:

"Son Organismos Descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II.- La prestación de un servicio público o social;
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Al respecto el maestro Acosta Romero menciona lo siguiente:

te:

"Todos los organismos descentralizados cuentan con régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudiéramos llamar su Ley Orgánica, que puede ser -- bien una ley del Congreso, o un Decreto del Ejecutivo, que materialmente pudiéramos considerar como -- ley, puesto que crea una situación jurídica general" (41).

Se considera que los Organismos Descentralizados son -- los comodines, donde caben todos los demás entes paraestatales indiferenciados, con la única condición que hayan sido creadas por el Congreso o por el Ejecutivo Federal.

Se considera demasiado liberal y genérica la autorización que se da al Ejecutivo para crear Organismos Descentralizados.

En primer término, porque una facultad discrecional de -- este género convierte prácticamente al Ejecutivo en protagonista la intervención directa del Estado en la Economía. Además, debe tenerse en cuenta que en México priva un sistema de desequilibrio de poderes en favor del Ejecutivo, una legislación de

(41).- Acosta Romero, Niguel .- Op. Cit. pág. 218 y219.

control intrincada, así como un escuálido control jurisdiccional de la administración, de esta manera, el poder que goza el Ejecutivo se ve reforzado, lo que a su vez, retroalimenta al desequilibrio del sistema político en su favor. Por otra parte, la constitución de organismos públicos implica la creación de puestos públicos, lo que en los términos del artículo 73, fracción XI de la Constitución, constituye una facultad exclusiva del Congreso.

Manuel Barquín Alvarez al referirse a esta problemática exponía:

"La libertad con que se ha regulado la creación de Organismos descentralizados ha sido criticada por la doctrina, en particular, el maestro Serra Rojas considera que su creación sólo debe proceder a través de la ley, por lo que únicamente debe ser competencia del Congreso. El autor asume una posición semejante, ya que considera que puede admitir la creación de Organismos Descentralizados por parte del Ejecutivo, cuando exista una autorización específica y expresa del Legislativo o cuando la facultad de su creación se desprende inequívocamente de una Ley cuya reglamentación corresponde al Ejecutivo, como sucede en algunos países".

Sigue diciendo este autor:

"Dentro del tipo de Organismos Descentralizados se contempla todo género de entes, que se denominan de las más diversas formas: institutos, comisiones, juntas, centros, comités, cajas, patronatos, etc. Dentro de esa heterogeneidad categorial, se incluye a las organizaciones más diversas, que persiguen los fines más diversos. En efecto, bajo el rubro de Organismos Descentralizados se encuentran desde instituciones asistenciales, como el Centro Materno Infantil "General - Maximino Avila Camacho" (que ha desaparecido) de reducidas dimensiones, hasta las gigantescas organizaciones asistenciales como: el Instituto Mexicano del Seguro Social, con una cobertura de derecho habientes que excede a los 23 millones, pasando por un número considerable de centros hospitalarios de dimensiones

medianas. Junto a Organismos promocionales (Patronato del Maquey, Comisión de Fomento Minero, Consejo Nacional de Fomento Educativo), se encuentran instituciones de investigación tecnológica (Instituto del Petróleo, Instituto Nacional de Energía Nuclear), Así mismo dentro de los Organismos Descentralizados encontramos a gigantescos complejos industriales, productores de bienes que se destinan al mercado y que en realidad responden más al concepto de empresas, por ejemplo, Industrial de Abastos, Petróleos Mexicanos, Forestal Vicente Guerrero, y la Comisión Federal de Electricidad.

A los sectores mencionados habría que agregar el de los entes que cumplen funciones de apoyo a otras entidades de la administración central, como la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la regulación de la Tenencia de la Tierra, la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas y la Procuraduría Federal del Consumidor.

La ley es omisa por cuanto hace a la modificación y disolución de los Organismos Públicos Descentralizados pero en obsequio del principio de formalidad de la Ley, debe entenderse que la modificación o supresión de aquéllos que hubieran sido creados por el Congreso, sólo puede llevarse a cabo por medio de una Ley, en tanto que los demás podrán ser modificados libremente por el Ejecutivo".(42)

Después de este autorizado comentario, en lo particular creemos que efectivamente debe esclarecerse por medio de una reforma legal el campo específico de la autoridad que debe tener la competencia para crear a este tipo de entidades, considerando que se solucionaría por la modificación al artículo 45 de la LOAFF, determinando que es competencia del Legislativo crear Organismos Descentralizados, facultando al Ejecutivo para que reglamente y estructure su funcionamiento, así como para continuar con el registro de éstos, llevando su efectivo control; aunado esto como es lógico suponer, a que el propio Legislativo sea quien pueda determinar la desaparición de alguno de éstos.

(42).- Barquín Alvarez Manuel, op. cit. págs. 46-48

3. CONSIDERACIONES SOBRE LA EMPRESA PUBLICA

En nuestros días las Empresas con Participación Estatal - Mayoritaria juegan un papel de gran trascendencia en la economía del país, toda vez que algunas desarrollan sus actividades en áreas de suma importancia para el país no solamente en el -- ramo de prestación de servicios sino en la elaboración de materias primas y en áreas estratégicas para la Nación.

Respecto a la importancia de las Empresas del Estado, el actual Presidente de la República escribió:

"La década de los años treinta marca prácticamente el inicio de la transformación del Estado Mexicano; juntos sus cometidos de vigilante y administrador de -- los servicios públicos tradicionales, asume una participación decidida en los cometidos sociales, e industriales y comerciales". (43).

También dice que:

"Dentro de esta concepción, el Sector Paraestatal se ha convertido en un importante creador de fuentes de empleo, inversor y demandante de recursos públicos, viendo refejada su importancia en la creciente participación que tiene en el presupuesto público"; " - para el caso de la Empresa Pública, su creación o, - en su caso, su vida dentro de la economía, obedece - a objetivos de política económica, para ser empleada como elemento redistribuidor del ingreso, proporcional la infraestructura que como país se requiere, generar fuentes de empleo y promover el desarrollo". (44).

(43)- De La Madrid Hurtado, Miguel.- Op. Cit. pág. 40

(44) --Idem. págs. 42-43

Independientemente de las características que la LOAPF - atribuye a las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Jorge Fernández Ruíz a dicho:

"Como se ve en los anteriores conceptos la calidad pública de la empresa no se confiere por la naturaleza del derecho conforme al cual se crea, sino en atención a la calidad del propietario o principal accionista de la empresa, lo cual me hace reiterar mi posición de que es más conveniente usar la denominación de empresa en mano pública en vez de la empresa pública". (45)

Creo que sale sobrando la opinión de este autor, puesto que legalmente no se llama, ni se le debe llamar empresa pública y menos "empresa en mano pública", ya que la LOAPF se refiere única y exclusivamente a la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria y Minoritaria y nunca a ese concepto, por lo que es en extremo ocioso comentar más sobre ese término.

La realidad es que el aumento en el número de las entidades paraestatales es un hecho evidente en todos los Estados, pues en México en el año de 1925 eran 3 y para 1982 aproximadamente era 1,000.

A continuación expondremos la posición y las conclusiones que Barrera Graf ha vertido recientemente sobre las empresas paraestatales.

En un primer momento se pregunta: ¿Por qué el Estado acude a instituciones de derecho privado, como son las sociedades mercantiles, para constituir las empresas públicas?

(45).- Fernández Ruíz F., El Estado Empresario, Edit. UNAM, - México, 1982, pág. 183.

A lo que contesta:

"Esto, que repetimos, constituye un fenómeno general en los países capitalistas, que no ha estado exento de críticas-- entre nosotros, se debe a diversas razones que en seguida exponemos:

De los diversos tipos de sociedades mercantiles, el Estado usa para sus empresas, en primerísimo lugar, la S.A.;-- menos la S. de R. L. y excepcionalmente la sociedad cooperativa. Lo anterior se debe, en primer lugar a que no -- existe una figura en el derecho administrativo en la que puedan incluirse todas las manifestaciones de la empresa pública.

En segundo Lugar, a que en todos esos tipos de sociedades los socios gozan de una responsabilidad limitada al monto de sus aportaciones (y alguna adicional, si así se conviene en la S. de R. L., artículo 70 de la LGS¹ y en las cooperativas, artículo 5 LGSC); todas ellas tienen personalidad propia, distinta de la de los socios, y en el caso -- más frecuente de la S.A., el capital está dividido en --- acciones que pueden ser de distintas clases y series, y -- la sociedad anónima puede emitir obligaciones (ahora las acciones son nominativas).

En tercer lugar, éstas sociedades, la anónima sobre todas permite la colaboración con la iniciativa privada, tanto a través de acciones y de obligaciones, como de cuotas de capital social, con lo que con mayor elasticidad que que las formas rígidas del derecho público y una mejor organización interna a través de directores, gerentes, trabajadores, y a través de un sistema propio de contabilidad y de publicidad, se logra una mejor capacidad empresarial.

En cuarto lugar, las sociedades de capitales, a diferencia de las figuras de derecho público, de las fundaciones y de nuestros fideicomisos, tienen la posibilidad de --- crear sucursales, agencias filiales; así como de actuar como organismos de control (holdings).

En quinto lugar, en casos de adquisiciones por el Estado de acciones de sociedades anónimas privadas (como fueron los casos de Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey; de Teléfonos de México y recientemente, a través de críticas funcionamiento otorgado por el Banco Urbano y de Obras Públicas, al Grupo 'Alfa'), así como en el caso de -- nacionalización de negociaciones, La Administración Pública prefiere y acude muchas veces a expropiar las acciones y mantener los esquemas privados, que continúan funcionando con socios (o un sólo socio) que forman parte de la Administración Pública". (46)

(46). - Barrera Graf, Jorge, Las Sociedades en Derecho Mexicano, --- Edit. , UNAM, págs. 301 a 303.

Creemos importante la cita anterior, ya que por lo menos en lo personal resuelve este autor, dudas que no habia podido solucionar en los libros de Derecho Administrativo, con lo -- que creo no cabe comentario y sí puede ser útil la transcripción que acabamos de realizar.

4.- LA NACIONALIZACION DE LA BANCA

El aspecto económico ha sido un elemento de fundamental importancia en los países sobre todo en nuestro tiempo convulsionado por graves problemas que en un momento dado pensamos que se presentan como insalvables; en México la actividad bancaria se encontraba encomendada a particulares que habían -- amasado inmensas fortunas invirtiendo el dinero de los mexicanos en aspectos suntuarios descuidando el financiamiento de actividades que tendían a la satisfacción de las necesidades colectivas, y a tal grado había llegado la arrogancia de estas personas que pretendían influir sobre las decisiones fundamentales de la nación, sirviendo a intereses extranjeros que empobrecían a nuestra nación, ante la situación que no encontraba respuesta positiva el Presidente de la República en funciones, José López Portillo expidió el Decreto, criticado con razón, desde el punto de vista técnico, de la nacionalización de la Banca de fecha 10. de septiembre de 1982, que a continuación transcribimos:

DECRETO QUE ESTABLECE LA NACIONALIZACION DE LA BANCA PRIVADA

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República, y con fundamento en el artículo 27 Constitu---

cional y los artículos 1o., fracciones I, V, VIII y IX 2o., 3o., 4o., 8o., 10o. y 20 de la Ley de Expropiación, 28, 31, 32, 33, 34, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo. y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; y

CONSIDERANDO

Que el servicio público de la banca y del crédito se había-venido concesionando por parte del Ejecutivo Federal, a través de contratos administrativos, en personas morales constituidas en forma de sociedades anónimas, con el objeto de que colaboraran en la atención del servicio que el Gobierno no podía proporcionar integralmente;

Que la concesión, por su propia naturaleza, es temporal, — pues sólo puede subsistir mientras el Estado, por razones económicas, administrativas o sociales, no se pueda hacer cargo directamente de la presentación del servicio público;

Que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de la banca y del crédito en general han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados con — criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad;

Que el Ejecutivo a mi cargo estima que, en los momentos actuales, la Administración Pública cuenta con los elementos y experiencia suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la banca y del crédito, considerando que los fondos provienen del pueblo mexicano, inversionista y ahorrador, a quien es preciso facilitar el acceso al crédito.

Que el fenómeno de falta de diversificación del crédito no consiste tanto en no otorgar una parte importante de créditos a una o varias personas determinadas, sino que lo que — ha faltado es hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población, lo cual es posible atender con la colaboración de los trabajadores bancarios y contando — con la confianza del público ahorrador e inversionista;

Que con el objeto de que el pueblo de México, que con su dinero y bienes que ha entregado para su administración o guarda a los bancos, ha generado la estructura económica que actualmente tienen éstos, no sufra ninguna afectación y pueda continuar recibiendo este importante servicio público y con la finalidad de que no se vean disminuidos en lo más mínimo sus derechos, se ha tomado la decisión de expropiar por causas de utilidad pública, los bienes de las instituciones de crédito privadas;

Que la crisis económica por la que actualmente atraviesa-México y que, en buena parte, se ha agravado por la falta del control directo de todo el sistema crediticio, forzan igualmente a la expropiación, para el mantenimiento de la paz pública y adoptar las medidas necesarias para corregir trastornos interiores, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad;

Que el desarrollo firme y sostenido que requiere el país y que se basa en gran medida en la planeación nacional de mocrática y participativa, requiere que el financiamiento del desarrollo, tanto por lo que se refiere a gasto e inversión pública, como el crédito, sean servidos o administrados por el Estado, por ser de interés social y orden público, para que se manejen en una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías;

Que la medida no ocasiona perjuicio alguno a los acreedores de las instituciones crediticias expropiadas, pues el Gobierno Federal, al reasumir la responsabilidad de la prestación del servicio público garantiza la amortización de operaciones contraídas por dichas instituciones;

Que con apoyo en la legislación bancaria, el Ejecutivo, - por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará las acciones necesarias para la debida organización y funcionamiento del nuevo esquema de servicio crediticio, para que no exista ninguna afectación en la prestación del mismo, y conserven sin menoscabo alguno - sus actuales derechos tanto los empleados bancarios, como los usuarios del servicio y los acreedores de las instituciones;

Que la medida que toma el Gobierno Federal tiene por objeto facilitar salir de la crisis económica por la que atraviesa la Nación y, sobre todo, para asegurar un desarrollo económico que nos permita, con eficiencia y equidad, alcanzar las metas que se han señalado en los planes de desarrollo; he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- Por causas de utilidad pública, se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito.

ARTICULO SEGUNDO.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la entrega de acciones y cupones por parte de los socios de las instituciones a que se refiere el Artículo Primero, para la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de diez años.

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso el Banco de México, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Comercio, tomarán posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo a los actuales órganos de administración y directivos, así como las representaciones que tengan dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y Órgano de Administración o Comité Técnico, y realizarán los actos necesarios para que los funcionarios de niveles intermedios y, en general, los empleados bancarios, conserven los derechos que actualmente disfrutaban, no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación que se decreta.

ARTICULO CUARTO.- El Ejecutivo Federal garantizará el pago de todos y cada uno de los créditos que tengan a su cargo las instituciones a que se refiere este decreto.

ARTICULO QUINTO.- No son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos ni fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.

ARTICULO SEXTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará conforme a sus atribuciones que se mantenga convenientemente el servicio público de banca y crédito, el que continuará prestándose por las mismas estructuras administrativas que se transformarán en entidades de la Administración Pública Federal y que tendrán la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación. Dicha Secretaría contará a tal fin con el auxilio de un Comité Técnico-Consultivo, integrado con representantes designados por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, del Patrimonio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México.

ARTICULO SEPTIMO.- Notifíquese a los representantes de las instituciones de crédito citadas en el mismo y publíquese por dos veces en el Diario Oficial de la Federación, para que sirva de notificación en caso de ignorarse los domicilios de los interesados.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los servicios de banca y crédito podrán suspenderse hasta por dos días hábiles a partir de la vigencia de este Decreto con objeto de organizar convenientemente la debida atención de los usuarios.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, al primer día del mes de Septiembre de mil novecientos ochenta y dos.- José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Ricardo Cházaro Lara.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Ramón Aguirre Velázquez.- Rúbrica.- El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés Oteyza.- Rúbrica.- El Secretario de Comercio, Jorge de la Vega Domínguez.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Francisco Merino Rábago.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Mijica Montoya.- Rúbrica.- El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez Vázquez.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana Morales.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Mario Calles López Negrete.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Sergio García Ramírez.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Gustavo Carvajal Moreno.- Rúbrica.- La Secretaria de Turismo, Rosa Luz Alegría.- Rúbrica.- El Secretario de Pesca, Fernando Rafful Miguel.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González.- Rúbrica.- El Director del Banco de México, Carlos Tello.- Rúbrica.

De este decreto podemos entresacar lo siguiente:

- a) El Ejecutivo consideró que la Administración Pública contaba con la experiencia y elementos necesarios para prestar de manera directa el servicio público de la banca y crédito.

b) Que faltaba hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población.

c) Que la crisis económica se había agravado por la falta de control directo del sistema crediticio, siendo necesaria la expropiación para el mantenimiento de la paz pública.

d) Que la medida tenía por objeto facilitar salir de la crisis económica por la que atraviesa el país.

Consideramos estos argumentos justos y necesarios, lo que no era nada nuevo ya que muchos países habían tomado la misma resolución, el último que la había tomado con anticipación a nuestro país fue Francia.

No siendo nuestro objetivo fundamental analizar in totum la expropiación de la banca, nos centramos en algunos problemas específicos de ésta.

10. El artículo sexto del Decreto dispuso que el servicio de banca y de crédito:

"se continuara prestando por las mismas estructuras administrativas, que se transformarán en entidades de la Administración Pública Federal y que tendrán la titularidad de las concesiones, sin ninguna variación".

Con posterioridad el Poder Ejecutivo dictó otro que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes de Septiembre de 1982, al que se denominó "Decreto mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito que se enumeran operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito.

El Licenciado Barrera Graf al respecto dice:

" la situación planteada por dichos decretos no es clara. Si nos atenemos al título o denominación de ese segundo Decreto, ya habría ocurrido la transformación en Instituciones Nacionales de los bancos expropiados; pero su artículo primero parece condicionar tal transformación, a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el auxilio del Comité Técnico Consultivo provea las acciones conducentes a dicho efecto, y al parecer ni el Comité auxiliado a la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni se ha constituido, ni se han tomado o dictado las acciones conducentes a ese efecto de transformación. Creemos que a pesar de tales confusiones que derivan de errores lingüísticos en la redacción de normas, los bancos expropiados se transformaron en efecto en las susodichas Instituciones Nacionales - de Crédito" (47).

En lo particular creemos que cualquier problema al respecto se solucionó en primer lugar, con el contenido de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; primero, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1982, en el que se decía lo siguiente:

" El servicio público de banca y crédito será prestada por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito en los términos de la presente Ley y por los constituidos por el Estado como Institución Nacional de Crédito.

En ese entonces se crearon las Sociedades Nacionales de Crédito, teniendo las características siguientes:

a) Les será aplicable en lo conducente y en cuanto no se opongan a la presente Ley, las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares contenidas en los Títulos Primero y segundo, Capítulos VI y VII, Cuarto y Quinto, así como aquellas aplicables a las entidades de la --

(47) Barrera Graf Jorge, ob. cit. Pág. 162.

de la Administración Pública Federal que tengan carácter de --
Instituciones Nacionales de Crédito. (Art. 3o.).

Actualmente se encuentra abrogada la Ley General de Insti
tuciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

b) Las autoridades competentes para su regulación son: La
Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la --
Subsecretaría de la Banca, el Banco de México y la Comisión Na
cional Bancaria y de Seguros. (Art. 4o.).

c) Las Sociedades Nacionales de Crédito son instituciones
de derecho público creadas por decreto del Ejecutivo Federal -
conforme a las bases de la presente ley y tendrán personalidad
jurídica y patrimonio propios. La Secretaría de Hacienda y --
Crédito Público establecerá en los Reglamentos Orgánicos las -
bases conforme a los cuales se regirán su organización y fun--
cionamiento los que deberán publicarse en el Diario Oficial de
la Federación. (Art. 7o.).

d) Se establece con claridad la naturaleza jurídica de es
tos organismos, o sea:

- Deben ser creados por decreto del Ejecutivo.
- Tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, pe-
ro nunca se dice que son organismos descentralizados, -
como se dió a entender en el decreto de nacionalización
de la banca.

e) Tendrán duración indefinida y domicilio en territorio de la República, pudiendo establecer sucursales y agencias o cualesquiera otra clase de oficinas, y nombrar corresponsales.

f) Su capital será representado por certificados que serán títulos de crédito y se regirán por las disposiciones -- aplicables de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito en lo que sea compatible en su naturaleza (Art. 9o.).

g) La administración de las Sociedades Nacionales de Crédito estará encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General. Al efecto el Consejo estará investido de facultades amplísimas para ejecutar actos de dominio, de administración y de pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la Ley, podrá otorgar o suscribir títulos de crédito, desistirse del juicio de amparo y delegar discrecionalmente - sus facultades en el Director General. (Arts. 22 y 23).

Con posterioridad a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, a que hemos hecho referencia, apareció publicada una nueva, del mismo nombre que vino a abrogar a la del 31 de Diciembre de 1982.

Esta nueva Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Enero de 1985 y entre los aspectos más notables encontramos los siguientes sobre la regulación de estos organismos paraestatales.

a) En el artículo 1o. se determina el objeto de la Ley, -
el cual es:

"reglamentar los términos en que el Estado presta el servicio público de banca y crédito; las características de las instituciones a través de las cuales lo hace; su organización; su funcionamiento en apoyo de las políticas de desarrollo nacional; las actividades y operaciones que pueden realizar, y -- las garantías que protegen los intereses del público".

b) Las instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedad nacional de crédito serán:

- 1o. Instituciones de Banca Múltiple y;
- 2o. Instituciones de Banca de Desarrollo

c) En sustitución del artículo 3o. de la Ley anterior, - el 5o. de la nueva dice que las instituciones de Banca Múltiple se regirán por esta Ley, por la Ley Orgánica del Banco de México, y en su defecto, en el orden siguiente por:

- I. La Legislación Mercantil;
- II. Los usos y prácticas Bancarias y Mercantiles, y;
- III. El Código Civil para el Distrito Federal

d) Las Sociedades Nacionales de Crédito son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tendrán duración indefinida y domicilio en territorio nacional. Serán creadas por decreto del Ejecutivo Federal. (Art. 9o.).

e) Por otra parte las hasta antes Instituciones Nacionales de Crédito dejan de existir para iniciar su vida las Instituciones de Banca de Desarrollo, las que a diferencia de -- las Sociedades Nacionales de Crédito que cuentan con Reglamentos Orgánicos, contarán con Leyes Orgánicas.

f) El capital de las Sociedades Nacionales de Crédito estará representado por títulos de crédito denominados CERTIFICADOS DE APORTACION/PATRIMONIAL, mismos que deberán ser nominativos y se dividirán en dos series: la serie "A", que representará en todo tiempo el 66% del capital de la sociedad que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie "B" que representará el 34% restante (Art. 11o.).

g) La administración de las sociedades nacionales de crédito estará encomendada a un consejo directivo y a un director general en sus respectivas esferas de competencia (Art. 19o.).

En términos generales son las bases de organización que se encuentran desarrolladas en la Ley, con los cuales se logrará una mayor eficiencia administrativa, misma que redundará en beneficio de nuestro país agobiado por tantos problemas económicos, por lo que podemos concluir este trabajo diciendo que no sólo estas últimas reformas a la Administración Pública, sino que todas han hecho que exista una mayor eficacia y eficiencia en la Administración Pública Federal Paraestatal,

y si bien en este trabajo hemos hecho un comentario de estos - movimientos legislativos, incluyendo la modificación del nombre de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por el de Secretaría de Salud, y sí por otra parte, sabemos de la existencia de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, gran adelanto, culminación de la Reforma Administrativa iniciada por el - Presidente López Portillo, lo que no tratamos por no salirnos del marco del trabajo, y por que actualmente nuestros conocimientos no nos lo permiten.

Por consiguiente, queremos aportar estas reflexiones y a la vez modesta investigación y comentarios para el estudio de esta rama tan importante del Gobierno Mexicano.

C O N C L U S I O N E S

1.- Consideramos que la Administración Pública Federal, - ha sufrido diversos cambios y modificaciones en cuanto a su estructura y funcionamiento por la profunda evolución social, en todos los aspectos que la conforman, ya que de lo contrario se atentaría contra la solución inmediata de sus necesidades.

2.- Ha sido un acierto del legislador reformar el contenido del artículo 29 Constitucional, al suprimir el término "Consejo de Ministros", propio de un sistema parlamentario de gobierno, lo que se reflejó en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.- Creemos que debe modificarse la Constitución, para -- que se suprima el artículo 102 en lo relativo a la Procuraduría General de la República, y de una vez se le incluya en el artículo 90, así como en los artículos 91 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que no se confunda su pertenencia al Ejecutivo Federal, con las funciones que corresponden al Poder Judicial.

4.- Los cambios de nombres y atribuciones de las Secretarías de Estado deben tender a una mayor eficiencia y eficacia de sus funciones, y no quedar al criterio sexenal en vigor.

5.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha sido un gran adelanto y a la vez un reconocimiento de que los servidores públicos no han sido lo honestos que requiere la actual sociedad, por lo que es el instrumento de renovación moral más importante en la Administración Pública Federal Nacional.

6.- El legislador debe determinar exactamente cuál es el campo de la desconcentración administrativa, ya que de lo contrario se seguirá el caos jurídico vigente, ya que ha comenzado a usarse dentro de la Administración Pública Federal Parastatal, sin orden ni normas jurídicas adecuadas.

7.- Pensamos que debe darse atribución específica al Legislativo para que pueda crear Organismos Descentralizados en forma exclusiva cuando se trate de explotar o desarrollar un área estratégica, y facultad específica al Poder Ejecutivo para crear empresas de participación estatal en las áreas prioritarias.

8.- La Banca Nacionalizada en un corto tiempo ha logrado su unificación y efectividad, superando la idea del decreto -- que todos conocemos como de nacionalización de la banca, de -- que se prestara el servicio público de banca y crédito a través de Organismos Descentralizados, lo que pudo haber sido, en función de lo que decimos en la conclusión anterior; pero sin embargo, la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de --

de Banca y Crédito ha conservado su forma de sociedad Anónima con las características que ésta misma le imprime por ser la más adecuada.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel..... Teoría General del Derecho Administrativo
Edit. Porrúa S.A.
4a. Edición
México, 1981
- Barquín Álvarez, Manuel..... Control Sobre el Sector Paestatal, Anuario Jurídico
Edit. UNAM.
México, 1981.
- Barrera Graf, Jorge..... Las Sociedades en Derecho Mexicano.
Edit. UNAM.
México, 1983
- Bolfvar, Simón..... Obras Completas Vol. III
México, 1947
- Carpizo, Jorge..... El Presidencialismo Mexicano.
Edit. Siglo XXI
México, 1978.
- La Constitución Mexicana - de 1917
Edit. UNAM.
México, 1979.
- El Poder Ejecutivo en la - Constitución Mexicana de - 1824.
Edit. UNAM.
México, 1977.
- Carrillo Castro, Alejandro..... La Reforma Administrativa en México.
Edit. Porrúa
2a. Edición
México, 1980.
- Carrillo Flores, Antonio..... La Justicia Federal y la - Administración Pública.
Edit. Porrúa
2a. Edición
México, 1973.

- Castellanos Coutiño, H.El Estado y los Organismos Descentralizados
Edit. UNAM.
México, 1976.
- Díaz De León, H. Antonio.....Teoría de la Acción Penal
Edit. Porrúa
México, 1974.
- De La Madrid Hurtado, Miguel.....Estudios de Derecho Constitucional
Edit. Porrúa
2a. Edición
México, 1980.
- Falla Viesca, Jacinto.....Administración Pública Federal
Edit. Porrúa
2a. Edición
México, 1983.
- Fernández Rufz F.El Estado Empresario
Edit. UNAM.
1a. Edición
México, 1982
- González Cosío, A.El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México.
Edit. Porrúa
2a. Edición
México, 1982.
- Gross Espiell, Héctor.....El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina
Edit. UNAM.
México 1977.
- Moreno, Daniel.....Derecho Constitucional Mexicano
Edit. Pax-México
3a. Edición
México, 1976.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo.....La Administración Pública Federal en México
Edit. UNAM.
México, 1980.

- Novoa Monrreal, Eduardo..... El Derecho Como Obstácu
lo al Cambio Social
Edit. Siglo XXI
2a. Edición
México, 1975.
- Olivera Toro, Jorge..... Manual de Derecho Adminis
trativo
Edit. Porrúa
4a. Edición
México, 1973.
- Pinto Ferreira, L..... El Predominio del Poder -
Ejecutivo en América Lati
na, en el Predominio del
Poder Ejecutivo en Latinoa
mérica.
Edit. UNAM.
México, 1977.
- Ríos Elizondo, Roberto..... El Acto de Gobierno
Edit. Porrúa
México, 1975.
- Serra Rojas, Andres..... Derecho Administrativo
Tomo I-II
Edit. Porrúa
7a. Edición
México, 1976.

Elías Chavéz, El 'Presidencialismo convierte al
Pueblo en Marginado Político, en Proceso núm.-
462, 9 de Septiembre de 1985.

Chanez Nieto, J.- Uno de los Primeros Teóricos
de México Independiente.- Simón Tadeo Ortíz -
Ayala, en Revista de administración Pública, -
INAP. número 49 Enero-Marzo de 1982.

Guy Thuillier y Jean Tulard, Problemas de la -
Historia de la Administración Pública INAP., -
núm. 49, Enero-Marzo de 1982.

Renovación Moral de la Sociedad, Edición de di
versas modificaciones a leyes Publicada por -
el Diario Oficial de la Federación, Secretaría
de Gobernación, México, 1973.

Samuel I. Villar, Reforma Administrativa, vie
ja carta de López Portillo, en Proceso No. 12,
22 de Enero de 1977.