

24/2/15



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLAN



La Nueva Organización de la Administración
Pública Federal Centralizada en México

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE JUAN RUEDA MALDONADO

No. de Cuenta 7638553-3



Acatlán, Edo. de Méx.

1988

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Introducción	1
--------------------	---

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

Concepto	8
Naturaleza Jurídica	12
La Administración Pública en sus Ambitos Federal, Estatal y Municipal	14

LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

Formas de Organización Administrativa	30
Fundamento Constitucional	59
Fundamento Legal (L.O.A.P.F.)	61
La Relación Jerárquica y Los Poderes que esta Implica	64

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Antecedentes Históricos de la Reforma Administrativa	70
Concepto de Reforma Administrativa	79
La Reforma Administrativa en la R.F.A., U.S.A., U.R.S.S.....	92
La Nueva Organización de la Administración Pública Federal Centralizada como Resultado de la Reforma Administrativa....	119

INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
CENTRALIZADA A LA LUZ DE LAS REFORMAS A LA LEY
ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Integración de la Administración Pública Federal Centralizada bajo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976	123
Integración de la Administración Pública Federal Centralizada bajo las Reformas y Adiciones hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1982	131
Sus Aspectos Constitucionales	140
CONCLUSIONES	150
BIBLIOGRAFIA	155

LA NUEVA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION
CENTRALIZADA EN MEXICO

INTRODUCCION

La formulación de este trabajo tiene como objetivo principal, exponer al Lector la nueva estructura de la Administración Pública Federal Centralizada en México, tratando de explicar los fines que orientan al Legislador para tomar tales medidas.

Para llegar a tal objetivo se ha hecho un estudio comparativo de la Legislación emitida al respecto, a partir de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado hasta las reformas hechas a la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluyendo los decretos del Ejecutivo Federal dictados al respecto, a fin de que se tenga una noción real de la implementación de la Reforma Administrativa en nuestro país.

También se estudiará desde sus conceptos más generales - hasta los más particulares la Administración Pública, la Reforma Administrativa, las Instituciones Administrativas etc... independientemente de que se llevará a cabo un estudio comparativo de la Reforma Administrativa de México, con la de otros Estados, para que el Lector tenga un panorama más amplio del tema Materia de -- esta tesis, sin más preámbulos procederemos a desarrollar el presente trabajo.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

CAPITULO I

A).- CONCEPTO.

B).- NATURALEZA JURIDICA.

C).- LA ADMINISTRACION PUBLICA

EN SUS AMBITOS FEDERAL -
ESTATAL Y MUNICIPAL.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

El presente estudio estará referido a la Administración Pública, la cual encuadraremos dentro del concepto que consideramos más general, que es el Estado.

El Estado es definido por Jorge Jellinek como¹:

" Una unidad de asociación, constituida por hombres que -- viven en un territorio."

Para Miguel Acosta Romero el Estado es²:

" La Organización Política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con Organos de Gobierno y de administración que persiguen fines mediante actividades concretas."

Herman Heller a la vez lo define como³:

" La pluralidad de hombres en constante actividad que lo forman, el territorio en que se asientan y el fin que persiguen con su actuación, en donde es evidente que en su base se encuentra un núcleo social."

-
- (1) Porrúa Pérez Francisco. Teoría del Estado Edit. Porrúa, S.A. 13ª Edición México, 1979 pp. 137 y ss.
- (2) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. 1ª Edición México, 1979 pp. 36 y ss.
- (3) Porrúa Pérez Francisco op. cit. p. 137 .

De las definiciones entregadas, encontramos que el Estado tiene como elementos Constitutivos los siguientes:

- a).- Una Organización Político Jurídico Soberana.
- b).- Un Territorio.
- c).- Una Población.

De los tres elementos mencionados, el que interesa para el desarrollo de nuestro trabajo, es la Organización Político Jurídico.

La Organización Político Jurídico Soberana, será la --- máxima autoridad en el territorio que ocupe el Estado, es decir - la encargada de llevar a cabo su Gobierno. Actualmente en la mayoría de los Estados encontramos una división de poderes la cual tiene su origen en las ideas establecidas por Montesquieu⁴ en la obra denominada el Espíritu de las Leyes. "Este principio manifiesta que existiera un poder Legislativo encargado de crear Leyes, un poder Judicial encargado de dirimir controversias y un poder Ejecutivo encargado de llevar a cabo la ejecución de las Leyes y la Administración Pública."

" Las formas de Gobierno. La división de poderes mencionada, tiene trascendencia en las formas de Gobierno, como formas de Gobierno encontraremos en la actualidad al Parlamentarismo y al - Presidencialismo⁵."

(4) Porrúa Pérez Francisco op. cit. pp. 384-387 .

(5) Ibid pp. 455-469 .

I. EL REGIMEN PARLAMENTARIO

En cuanto al Régimen Parlamentario⁶, "encontraremos que se aprecia una Supremacía Política del Poder Legislativo o Parlamentario sobre el Ejecutivo, por ejemplo, encontramos en Inglaterra un sistema de dos Partidos Políticos Mayoritarios y diversos Minoritarios, que plantean su programa de actividades previo a las elecciones; la importancia de las elecciones será considerable ya que la integración del Gabinete (Poder Ejecutivo) dependerá de una mayoría de Miembros en la Cámara de los Comunes que pertenecen al partido vencedor, el Rey o Reyna en su carácter de Jefe de Estado, al conocer el resultado de las elecciones autorizan al Líder del partido vencedor para que forme el citado Gabinete.- El Primer Ministro será el Jefe del Gobierno."

"La elección la lleva a cabo el Jefe de Gobierno o Primer Ministro, en este tipo de Gobierno coexisten como ya señale, el Jefe de Estado, que es en este caso la Reina y el Jefe de Gobierno - que es el Primer Ministro. Si el Parlamento hace un voto de censura al Gabinete entero o a uno de sus miembros, el mismo tendrá que dimitir, de ahí que se habla de la preponderancia del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, por la responsabilidad Política - de este frente al primero. Cabe destacar que el Poder Ejecutivo -- compuesto por el Primer Ministro y su Gabinete, que en este caso son los encargados de llevar a cabo la Administración Pública están sujetos a los lineamientos del Parlamento⁷."

(6) The British Parliament, Central Office of Information reference pamphlet. Prepared for the foreign and Commonwealth Office by References Services Central Office of Information London, Revised January, London 1984 pp. 37 and ss.

(7) El Sistema de Gobierno del Reino Unido, folleto de consulta de la Central Office of Information. Editado por el Ministro de Asuntos Exteriores y del Commonwealth por References Services, Central Office of Information, Londres 1985. pp. 32 y ss.

II. EL REGIMEN PRESIDENCIALISTA

El otro sistema de gobierno es el Presidencialista, en donde hay una preponderancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial, y las decisiones del Legislativo no afectan a las del Ejecutivo ni en cuanto al nombramiento o remoción de los integrantes del Poder Ejecutivo, ni en cuanto al desempeño de sus funciones ya que los Secretarios de Estado unicamente tendrán -- responsabilidad política frente al Presidente.

En México la anterior división de poderes es recogida por el artículo 49 Constitucional que establece que el Supremo Poder de la Federación se dividirá para su ejercicio en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial^B. De los tres poderes mencionados será el Ejecutivo el encargado de llevar a cabo la Administración Pública y de ejecutar las Leyes, la integración de tales Poderes es la siguiente:

a) EL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo estará integrado por el Congreso de la Unión, compuesto por dos Cámaras, a) Cámara de Diputados, formada por 500 miembros, de los cuales 300 de sus miembros serán electos según el principio de mayoría relativa y 200 electos mediante el principio de representación proporcional sus miembros duran en el cargo 3 años y b) Una Cámara de Senadores que estará compuesta por dos miembros por cada Estado de la República y dos por el Distrito Federal con un total de 64 miembros de los cuales los que se elijan a las LIV y LV Legislaturas durarán en funciones 6 años y los que elijan por la LIV durarán en funciones --- 3 años.

 (B) C.F.R. Tena Ramírez, Felipe . Derecho Constitucional Mexicano
 Edit. Porrúa 18ª Edición. México, 1981 pp. 205 y ss.

b) EL PODER JUDICIAL

El Poder Judicial se compondrá por una Suprema Corte de Justicia integrada por 21 Ministros numerarios y 5 supernumerarios en tribunales de Circuito, Colegiados en Materia de Amparo y Unitarios en Materia de Apelación, además de los Juzgados de Distrito.

c) EL PODER EJECUTIVO

Finalmente, un Poder Ejecutivo que conforme a los términos del Artículo 80 Constitucional establece que: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará " PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS ".

El Presidente a su vez se verá auxiliado en sus funciones por la Administración Pública Centralizada que estará formada por:

- a) La propia Presidencia de la República.
- b) Las Secretarías de Estado.
- c) El Departamento del Distrito Federal.
- d) La Procuraduría General de la República.

La Administración Pública Paraestatal por su parte está compuesta por:

- a) Organismos Descentralizados.
 - b) Empresas de Participación Estatal.
 - c) Sociedades Nacionales de Crédito.
 - d) Fideicomisos.
-

En base a lo anterior, podemos decir que el Estado Mexicano ha adoptado la forma de Estado Republicano y su forma de Gobierno es la Presidencialista.

A) CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Una vez que hemos llegado al tema de la Administración Pública, procederemos a entregar un concepto de la misma en base a las siguientes definiciones entregadas por diversos autores:

La Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República⁹ establece que la Administración Pública es: " El subsistema instrumental del sistema Político compuesto - por un conjunto de interacciones, a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad, en cumplimiento de las decisiones del sistema Político. La Administración Pública constituye siempre un instrumento que, al menos formalmente, se encuentra al servicio de fines ulteriores: aquellos que una sociedad históricamente determinada por medio de su instancia Gubernamental y que considera como Políticamente valiosos ".

A su vez Faya Viesca¹⁰ la define como: " El Conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés Público que no cumplan las Empresas Privadas, Particulares y que determinan los poderes constitucionales, Legalmente dedicados a recoger y definir la Política General de la Nación ".

(9) Glosario de términos Administrativos Edit. Coordinación General de Estudios Administrativos de Presidencia de la República. Col. Guías Técnicas. Serie Organización, metodos No. 11 - México, 1982 pp. 31 y ss.

(10) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Edit. Porrúa, S.A., 1ª Edición, México, 1979 pp. 32 y ss.

Por su parte Acosta Romero¹¹, entrega el siguiente concepto:

" Es la parte de los Órganos de Estado que dependen directa ó indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad Estatal que no desarrollan otros poderes (Legislativos y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el Interés Público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) Elementos Personales, b) Elementos -- Patrimoniales, c) Estructura Jurídica y d) Procedimientos Técnicos."

Para Antonio Carrillo Flores¹², apoyado de la idea de Zanolini, Administración Pública es : " El Conjunto de Actividades desplegadas por el Estado directa e indirectamente, para la gestión de los intereses Públicos Ordinarios que ha incorporado a la orbita de sus propios fines."

Gabino Fraga¹³, establece que: " Desde un punto de vista formal como el Organismo Público que ha recibido del Poder Político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses Generales ".

..." Y desde un punto de vista material; es la Actividad de este Organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos-- semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión ".

(11) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pp. 60 y ss.

(12) Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Edit. Porrúa, S.A. 2ª Edición. México, 1973. pp. 47 y ss.

(13) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. 14ª Edición. México, 1975 pp. 119 y ss.

De las anteriores definiciones se desprenden como elementos esenciales de la Administración Pública los siguientes:

- a) Es realizada por el Estado, específicamente por el Poder Ejecutivo.
- b) Cuenta con una Estructura Centralizada y una Para estatal, coordinadas a través de un sistema de -- Sectorización.
- c) Realiza o proporciona los Servicios Públicos.
- d) Adopta una forma de Organización Jerarquizada, contando con elementos Personales, Patrimoniales, Estructurales y Procedimientos Técnicos.
- e) Encaminada a buscar un fin determinado, que es la satisfacción del Interés General.

El estudio de la Administración Pública se puede efectuar, desde un punto de vista Orgánico y desde un punto de vista Dinámico.

Desde un punto de vista Orgánico¹⁴, como estructura de -- Poder, identificado por el Poder Ejecutivo y todos los Organos Administrativos que dependen directamente de el a Nivel Federal, como por ejemplo, Presidente de la República, Secretarías de Estado, -- Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de la República, esta es la Administración Pública Centralizada.

Situación que se presenta también en el Ambito Estatal y Municipal de la Administración Pública.

En éste trabajo se hará especial énfasis en el aspecto -- Orgánico de la Administración Pública, aunque también se hará breve mención al aspecto Dinámico, en un segundo término.

 (14) Acosta Romero, Miguel. op. cit. Quinta Edición, 1983.
 pp. 64 y ss.

Desde el punto de vista dinámico¹⁵, entenderemos a la Administración Pública como; La realización de la actividad de los órganos que corresponden a la Administración Pública, o sea realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada, administrar, que es igual a conseguir el fin determinado.

Esta estructura cuenta además con los elementos personales y materiales, que se encuentran a su disposición para llevar a cabo la Administración Pública.

(15) Ibidem.

B) NATURALEZA JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Hemos señalado ya que el Poder se divide en la mayoría - de los Estados en 3 funciones que son: La Legislativa, La Judicial - y la Ejecutiva.

En este caso el concepto función estará referida a la -- forma y medios de la actividad de Estado.

En busca de la Naturaleza Jurídica de la actividad administrativa, se puede afirmar que la misma no cae dentro de la función Legislativa, pues en forma alguna podrá la Administración Pública encargarse de la creación de las Normas de Derecho que tienen el carácter de generales, abstractas e impersonales. En nuestro país, hemos señalado que tal función corre a cargo del Congreso de la Unión, compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Por otra parte, tampoco puede afirmarse que la Administración Pública queda incluida dentro de la función Judicial, que es la encargada de dirimir controversias que surjan dentro de una comunidad, las cuales serán resueltas a través de procedimientos - Jurisdiccionales. Luego entonces, por exclusión podemos afirmar -- que la Naturaleza Jurídica de la Administración Pública es la de - la Función Ejecutiva

Al destacar que no es la Jurisdiccional ni la Legislativa, al respecto encontramos que la Función Administrativa no se -- agota exclusivamente en la ejecución de las Leyes previamente creadas por el Poder Legislativo, sino que también estará encargado de la satisfacción de los Intereses generales por medio de la Organización de los Servicios Públicos, de los medios de Policía y desde luego dentro de los límites que la Ley dispone.

Al respecto coincidimos con Hauriow, que entiende la función Administrativa como: Una acción que tiene por objeto manejar los asuntos corrientes al Público, en lo que atañe a la ejecución de las Leyes de Derecho Público y a la satisfacción de intereses generales.

Con la siguiente Gráfica se aportan elementos a fin de determinar la Naturaleza Jurídica de la Administración Pública.

PODER LEGISLATIVO.- Organó Encargado de la creación de normas de Derecho.

PODER EJECUTIVO .- Organó encargado de llevar a cabo la Administración Pública y de ejecutar las Leyes.

PODER JUDICIAL .- Organó encargado de dirimir controversias.

El Poder Ejecutivo como encargado de llevar a cabo la -- Administración Pública, tiene entre otros objetivos la satisfacción del Interés General.

C) LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO
 AMBITOS FEDERAL, ESTATAI. Y MUNICIPAI..

El Constituyente de 1917, adoptó para el Estado Mexicano la forma de Estado Republicano¹⁶, entendiendose como tal, "a--- quel en que la jefatura del Estado, no será permanente sino de re novación periódica (en México cada 6 años) a cuyo término sería - electo un nuevo Gobernante, por medio de consulta de la voluntad - popular, esta forma de gobierno, se encuentra en contraposición - a la forma de gobierno Monárquica, autoritaria, en donde la jefa tura del gobierno es ejercida de manera permanente: Vitalicia por una sola persona, transmisible solo por muerte o abdicación."

Es una República Representativa¹⁷: "puesto que la demo-- cracia es el Gobierno de todos para el beneficio de todos, pero - sería ilógico pensar que todos participarían directamente en el - gobierno de un Estado, de ahí que el pueblo designe a los repre-- sentantes que han de gobernarlo, luego entonces, se entenderá la - participación por igual para la designación de los representantes y no el gobierno directo del pueblo."

A su vez, el Constituyente determinó que el Estado Mexi cano, sería una República Democrática¹⁸. "Se entiende por democra cia el hecho de que la voluntad representada en el orden legal -- del Estado sea idéntica a las voluntades de sus subditos. Santo - Tomas de Aquino la define como: La participación de todos los ciu dadanos en la formación de la voluntad del pueblo." Ahora bien en nuestro Artículo 39 Constitucional se establece que todo Poder -- Público dimana del pueblo, y se instituye para beneficio de éste. La anterior es la característica esencial de la Democracia.

En conclusión se puede decir; que Democracia es el Go-- bierno de todos para beneficio de todos.

 (16) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. pp. 87

(17) Ibid 89

(18) Ibid 98

EVOLUCION DEL FEDERALISMO MEXICANO

Así mismo, el Constituyente de 1917 estableció que el Estado Mexicano sería una República Federal.

" El origen del Federalismo¹⁹, podría remontarse a las -- trece colonias de Estados Unidos, facultadas cada una de ellas -- para manejarse por separado de las demás. El Federalismo nació -- de la dependencia entre sí de las colonias y la independencia de la corona, o sea que fue necesario restarles independencia entre sí a las colonias para unirse y fortalecer su unión, a fin de pre sentarse de una manera mas fuerte contra la corona Inglesa."

En México, el Constituyente de 1824, con fecha 31 de -- Enero expidió, por medio del Congreso Constituyente, el Acta Con titutiva que en el Art. 5o. estableció la forma Federal. A su vez, el Art. 7o. enumeró los Estados de la Federación; en este caso y -- en contraposición a lo sucedido en Estados Unidos, los Estados no dieron origen al Acta Constitutiva, sino que el Acta Constitutiva creó a los Estados, hecho esto como medida Política, con el fin -- de aplacar la agitación de los jefes rebeldes, encabezados por -- Santa Ana, en donde buscaban las diputaciones provinciales crea-- das por la Constitución de Cádiz, que era eminentemente Centralis ta.

Una vez adoptado el sistema Federal, se presenta en el -- país una grave crisis de anarquía, pues desde el punto de vista -- Fiscal se da la duplicidad desordenada de impuestos; mientras que en el aspecto Político, la formación de Cacicazgos locales, ello-- como consecuencia de forzar la creación de una Federación donde -- siempre ha existido el Centralismo.

(19) Ibid pp. 101 y ss.

Actualmente nuestro sistema de Gobierno es Federal porque esta compuesta por Estados Libres y Soberanos en cuanto a su régimen interno, pero que estarán sujetos a la Federación por medio del Pacto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo antes expuesto, en conclusión se observan: que -- nuestro país está constituido en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta por Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental. (Artículo 40 Constitucional).

Tena Ramírez destaca la deficiente redacción del Art.40 Constitucional que se comenta en el cual se habla de " Estados Libres y Soberanos ", es un concepto que tiene dos aspectos:

Uno Negativo, consistente en que ningún otro Poder está sobre el de ese Estado, también tiene un aspecto Positivo, que implica que en el Territorio sobre el que se ejerce jurisdicción, no existe un poder superior. En este caso los Estados de la Federación no son Libres y Soberanos, por que desde el punto de vista negativo, la Federación está por encima de cada Estado individual.

Desde un punto de vista Positivo, sobre el poder de cada Estado de la Federación, prevalece el de la Federación, por -- así disponerlo el Artículo 41 Constitucional, por ello se puede afirmar que los Estados de la Federación no son Libres y Soberanos pero sí que tienen Autonomía Legislativa, (Art. 124 Constitucional), para organizarse libremente en cuanto a su régimen interno, por medio de su propia Legislación, pero sin transgredir el pacto federal.

La adopción del Sistema Federal implica según Kelsen²⁰ - una forma de descentralización. Dicho autor señala: "El orden Jurídico de un Estado Federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio, los territorios de los Estados componentes o miembros. Las Normas Centrales Generales o Leyes Federales son creadas por un Organó Legislativo Central, la Legislatura de la Federación, mientras que las Normas Generales Locales son creadas por Organos Legislativos Locales o Legislaturas de los Estados miembros:" Esto presupone que en el Estado Federal, el ámbito-material de validéz del órden jurídico, o en otras palabras, la - competencia de Legislación del Estado se encuentra dividida entre una Autoridad Central y varias Autoridades Locales, este concepto se refiere en nuestra primordial opinión a la Descentralización - Legislativa.

El propio Kelsen señala los tres grados de la descentralización que son :

- a) La Comuna o Municipio.
- b) La Provincia Autónoma.
- c) El Estado Federado.

Estos grados de descentralización se presentan en la -- Federación Mexicana y los contempla nuestra Constitución en los - artículos 40, 115 y 124.

Como consecuencia de lo anterior el Poder Ejecutivo se-manifiesta en tres niveles que son:

- a) El Ambito Federal.
- b) El Ambito Estatal.
- c) El Ambito Municipal.

(20) Tena Ramírez, Felipe op. cit. pp. 135 y ss.

Mismos que se desarrollarán a continuación, observando -
las facultades concedidas al respecto por el Constituyente de 1917.

EL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA .
EN MEXICO

c) Ambitos Federal, Estatal y Municipal.

1) EL AMBITO FEDERAL

Como hemos observado, estamos regidos por un régimen -- Federal y Soberano, con diferentes niveles de Gobierno o Competencias derivadas de la Constitución y son : Nivel Federal; Nivel Estatal o Local y Nivel Municipal.

En lo concerniente al Nivel Federal, se ejerce a través de los Poderes Federales previstos en el artículo 49 Constitucional y que plasma el Poder Ejecutivo Legislativo y Judicial, así mismo:

I). El Poder Legislativo Art. 50 Constitucional, se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras.

a) Cámara de Diputados (Art. 51 y 52), compuesta -- por 500 representantes de la población integrados estos por 300 - Diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa y 200 Diputados electos según el principio de representación proporcional y que serán electos cada 3 años.

b) Cámara de Senadores, se compondrá por dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, los Senadores que se elijan a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones 6 años y los que se elijan para la LIV Legislatura que serán los nombrados en segundo lugar durarán en funciones 3 años.

II). El Poder Judicial Federal, integrado por los siguientes Organos (Art. 94 Constitucional).

1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación que funciona:

- a) Como Tribunal en pleno integrado por 21 ministros.
- b) Con cuatro Salas Numerarias integradas por cinco Ministros cada una y que actúan en Materia Civil, Penal, Administrativa y Laboral.
- c) Una Sala Supernumeraria integrada por 5 Ministros.

2.- Los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo:

Existen doce Circuitos de Amparo y veinte Tribunales de Circuito distribuidos por acuerdo con las plazas en donde existen mayor número de expedientes por Trámite.

3.- Los Tribunales Unitarios de Circuito en Materia de Apelación:

Existen nueve Circuitos y once Tribunales.

4.- Los Juzgados de Distrito de los cuales existen sesenta y seis en toda la República y diez tienen Jurisdicción en el Distrito Federal.

La Clasificación antes mencionada, será objeto de un estudio mas detenido en capítulos posteriores y así mismo remitimos a ellos para una más amplia explicación.

III. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denominará " Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (Art. 80 Constitucional), y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, por la Procuraduría General de la República y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, llevará a cabo la Administración Pública, la cual se dividirá en Centralizada y Paraestatal (Art. 90 Constitucional).

2) EL AMBITO ESTATAL

En cuanto a la competencia Estatal, al igual que en²¹, la competencia Federal existen 3 poderes: "EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y -- JUDICIAL."

a). El Poder Ejecutivo. Depositado en el Gobernador del Estado, que cuenta a su vez con diversos Organos Administrativos que lo auxilian.

b). El Poder Legislativo. Lo constituye el Congreso Local, integrado por Diputados Locales de elección popular directa.

c). El Poder Judicial. Integrado por un Tribunal Superior de Justicia que puede tener Salas Colegiadas, Unitarias y - Juzgados de primera instancia, Menores, Civiles y Penales y Juzgados de Paz.

EL PODER EJECUTIVO LOCAL

En lo referente a la Administración Pública Local se observa que esta constituida por todos los Organos que directa o indirectamente dependen del Gobernador del Estado, mismo que será -- auxiliado para el despacho de los asuntos Administrativos, por una serie de Organos Inferiores.

El Gobernador del Estado será electo en forma directa por los ciudadanos de la Entidad, cuyo ejercicio durará 6 años, considerado como el Organo Político y Administrativo de mayor Jerarquía dentro de los Estados de la Federación.

En la Administración Pública de las Entidades Federativas, generalmente existen las siguientes Unidades Administrativas:

(21) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pp. 59 y ss.

- 1.- Gobernador del Estado.
- 2.- Secretaría General de Gobierno.
- 3.- Tesorería General del Estado.
- 4.- Oficialía Mayor.
- 5.- Procuraduría General de Justicia del Estado y Ministerio Público Local.

1.-GOBERNADOR del Estado.- Persona encargada de ejecutar las Leyes y de proveer a su exacta observancia en la esfera administrativa.

Las facultades y obligaciones tanto del Presidente-- de la República como de los Gobernadores de los Estados, son muy-- similares, por ejemplo podemos hablar en los dos distintos ámbitos de Poder de Nombramiento, de Facultad de Refrendo etc..., pero -- con la diferencia de que uno es llevado a cabo a nivel Federal y el otro a nivel Estatal.

2.- SECRETARIA General de Gobierno.- El titular de esta Secretaría, es la persona que encabeza la Administración Pública en la jerarquía Administrativa Local, después del Gobernador.

Este Funcionario puede ser nombrado y removido por el Gobernador del Estado, que ha su vez tiene la facultad de informar al Congreso de la Unión, además de proveer Constitucionalmente en cuanto a las Legislaturas Locales la Facultad de Refrendo; otra función Política importante de este funcionario, es la de suplir en sus ausencias temporales al Gobernador

3.- TESORERIA General del Estado.- Las facultades de la Tesorería son:

- a). Recaudar los Ingresos que, por Impuestos derechos, Productos y Aprovechamientos correspondan a la entidad

- b). Señalar la Política Fiscal del Estado
- c). Recaudar las participaciones en Impuestos Federales, así como los Ingresos por concepto de Derecho Privado.
- d). La adquisición, Administración y Enajenación de los bienes muebles e inmuebles del Dominio Público y del Dominio Privado de la entidad.
- e). Representar a la Hacienda Pública en asuntos, Litigios o sobre los Derechos Patrimoniales de la entidad.
- f). La preparación de los proyectos del Presupuesto anual de Egresos y de la Ley de Ingresos de la entidad.
- g). La distribución de las Fondas Públicas, conforme al Presupuesto, así como la realización de los pagos que correspondan a la entidad por cualquier causa.

Este Funcionario, al igual que el Secretario General de Gobierno, es nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado correspondiente.

4.- OFICIAL Mayor.- Esta unidad es la encargada de las Relaciones Laborales con los funcionarios y empleados dependientes de la Administración Pública Local.

5.- PROCURADURIA General de Justicia y Ministerio Público Local.- Esta dependencia desarrolla funciones similares a las de la Procuraduría General de la República, dentro del ámbito Local. Al Titular de la Procuraduría y demás elementos que integran su personal, los designa libremente el Gobernador.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

3) EL AMBITO MUNICIPAL

Municipio²² ,.- Estructura evidentemente político-administrativa, que actúa sobre una determinada superficie territorial y en la que los administradores pueden intervenir en la elección o designación de los Organos del Gobierno Local, a través del ejercicio del voto popular.

Por su parte Bielsa²³, lo define como: Las Delegaciones de los poderes, circunscriptas a fines y límites Administrativos - que la constitución ha previsto como Entidades del Régimen provincial y sujetas a su propia legislación, para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte del poder - que para ese objeto le acuerdan las Constituciones y leyes provinciales, en uso de un derecho primordial de autonomía.

El artículo 115 Constitucional establece la base legal del Municipio y según Acosta Romero²⁴, las características de los Municipios, a grandes rasgos son:

- a). Los Municipios serán investidos de personalidad Jurídica propia para todos los efectos legales.
- b). Cada Municipio estará administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- c). Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

 (22) Acosta Romero, Miguel, op. cit. pp. 488 y ss.

(23) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, Edit. Roque Depalma.
 5ª Edición Tomo I Buenos Aires, 1951 pp 467 y ss.

(24) Acosta Romero, Miguel, op. cit. pp. 59 y ss.

- d). En materia de Hacienda, los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso -- seran las suficientes para atender las necesidades Municipales.
- e). Corresponde a los Ayuntamientos el mando de -- las fuerzas públicas municipales dentro de su jurisdicción, salvo que dicho mando sea ejercido por el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados directamente o a través del propio municipio, en los lugares en que dichos -- Ejecutivos residan habitual o transitoriamente.

Como anteriormente mencionamos la Administración del -- Municipio es llevada a cabo por un Ayuntamiento, mismo que se integrara de la siguiente manera:

a). AYUNTAMIENTO.- Es un cuerpo colegiado de elección popular, directa, encargado de la Administración del Municipio, la palabra Ayuntamiento viene de Junquere, Junctum, que significa Junta, Unir, esto implica que el Ayuntamiento es la conjunción de las autoridades municipales, las cuales se reunen en las sesiones de cabildo.

b). PRESIDENTE MUNICIPAL.- También llamado Alcalde es el miembro del Ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la Administración del Municipio con base en los Criterios y Políticas establecidas por el Ayuntamiento.

c). EL SINDICO.- Es el integrante del Ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlos Jurídicamente, ocasionalmente realizan funciones de auxiliares del Ministerio -- Público en los Municipios en donde no existen estos, en síntesis tendrá atribuida la función de Tesorería.

d). LOS REGIDORES.- Son los miembros del Ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la Administración Municipal y la presentación de los servicios Públicos, así mismo en ausencia del Presidente Municipal uno de los Regidores (el Primero) -- suplirá a este.

Del mismo artículo 115 Constitucional se desprende que el Gobierno Municipal en México reside en una pretendida Administración autónoma. Autonomía básicamente considerada en relación a los Estados y a la Federación tanto Financiera, como Política-- mente, entendemos lo anterior en el sentido de que los miembros -- del Ayuntamiento son designados por medio de un sistema de elecciones democráticas, y además de que no existen Órganos intermedios entre el Municipio y la Administración Central Federal, ni con el Gobierno del Estado (Entidad Federativa).

No obstante la autonomía del Municipio, se ve limitada en razón de sus ingresos, según el propio artículo 115 Constitucional, pues estos son establecidos por las Legislaturas Locales, sobre las cuales ejerce influencia el Gobernador Estatal, por --- ello si las autoridades Municipales no son del agrado de este último, se ve limitado en cuanto a los ingresos que determine para el ejercicio Local el Congreso Local, los únicos ingresos que están establecidos de manera Constitucional, son, el Impuesto Pre dial y las Tasas adicionales por los servicios públicos que presta, por ello no se puede afirmar la existencia de un Municipio -- Libre, cuyas decisiones se ven influenciadas notablemente por el Ejecutivo Estatal.

No podemos negar que la autonomía del Municipio reside únicamente dentro de la circunscripción territorial dentro de la cual ejerce su Jurisdicción el mismo, garantizada por ingresos -- propios.

Para una mejor comprensión Miguel Acosta Romero²⁵, muestra Gráficamente los tres Ambitos de la Administración Pública en México:

ADMINISTRACION
FEDERAL CENTRAL

Presidente de la República
Secretario de Estado
Departamento Administrativo
Procuraduría General de la
República.

ADMINISTRACION
ENTIDADES FEDERATIVAS

Gobernador
Secretario General de Gobierno
Tesorero Local
Procuraduría de Justicia Local
Oficial Mayor
Diversas series de Dependencias

ADMINISTRACION
DEL AYUNTAMIENTO

Presidente Municipal
Síndico
Regidores
Tesorero Municipal
Diversas Series de Dependencias

(25) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pp. 63

LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA**CAPITULO II**

- A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL**
- B) FUNDAMENTO LEGAL (L.O.A.P.F.)**
- C) LA RELACION JERARQUICA Y LOS PODERES
QUE ESTA IMPLICA.**

A) FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La Administración Pública, precisa de formas de Organización que le permitan un desempeño rápido, eficaz y satisfactorio, estas formas de Organización, no son equiparables a las formas de Estado y de Gobierno, pues las primeras están referidas a la persona jurídica denominada Estado y las segundas a los Organos que ejercitan el Poder al más alto nivel, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mientras que las formas de Organización Administrativa están referidas exclusivamente a la estructura de la Administración Pública, es decir a una de las funciones del Poder Ejecutivo y su estructura jerárquica.

Estas formas no están reguladas a nivel Constitucional.- Es el Poder Legislativo Federal el encargado de establecer en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Miguel Acosta Romero²⁶ define a la Organización Administrativa como: " La Forma o Modo en que se estructuran y ordenan las diversas Unidades Administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de Acción, de Dirección y de Ejecución en la actividad de la propia Administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado, en síntesis, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente ".

 (26) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pp. 63-65

Del concepto antes mencionado, encontramos que los sujetos de Organización, son las Unidades Administrativas dependientes del Poder Ejecutivo, unidades que consisten en un conjunto de elementos personales y materiales, dotados de una estructura jurídica y competencia, a fin de realizar una actividad que corresponde al Poder Ejecutivo ejemplos de estas Unidades Administrativas lo son: Las Secretarías de Estado, Los Departamentos Administrativos, Las Comisiones Intersecretariales etc...

Cabe destacar que el Legislador Federal en la Ley Orgánica de la Administración Pública denominaba Dependencia de la Administración Centralizada a las Secretarías y Departamentos de Estado.

El Constituyente permanente estableció en el artículo 90 Constitucional dos formas de Organización Administrativa que son: La Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal y señala: " La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

En base al citado artículo 90 Constitucional el Legislador Ordinario emitió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal misma que abrogó la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y donde se establece la existencia de cuatro formas de Organización Administrativa que son:

- PARAESTATAL {
- 1.- Administración Pública Centralizada
 - 2.- Organismos Descentralizados
 - 3.- Empresas de participación Estatal, Sociedades Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
 - 4.- Fideicomisos
-

LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

La coordinación de estudios administrativos de la Presidencia²⁷, define a la Administración Pública Centralizada de la siguiente manera:

"Forma de Organización Administrativa del Ejecutivo Federal, por lo que las Dependencias de la Administración Pública se encuentran vinculadas por una estructura jerárquica, directamente dependiente del Titular del Ejecutivo, a la cual se le atribuye el ejercicio de determinados actos de autoridad que corresponden exclusivamente a la Federación".

Gabino Fraga²⁸, a su vez la define de la siguiente manera:

"Agrupación de Organos que se colocan unos respecto de otros, en una situación de Dependencia tal que entre ellos existe un vínculo que partiendo del Organo citado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el Organo de irfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades."

Por su parte Andrés Serra Rojas²⁹, la describe como:

" Régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los Organos Administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la Tutela Jurídica, para satisfacer las necesidades Públicas. "

 (27) Glosario de Términos Administrativos. op. cit. pp. 31 y ss.

(28) Fraga, Gabino . op. cit. pp. y ss.

(29) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa 10ª Edición. México, 1981. pp. 497 y ss.

De las anteriores definiciones se desprende la existencia de una Estructura u Organización Administrativa que presupone el vínculo Jurídico denominado Relación Jerárquica o de Subordinación que se establece entre los Organos Administrativos superiores y sus subordinados.

Constitucional y legalmente se establece que la Administración Pública Centralizada en México está compuesta de las siguientes Unidades Administrativas:

- a) Presidencia de la República
- b) Secretarías de Estado
- c) Departamento del Distrito Federal
- d) Procuraduría General de la República

Así se entiende que la Administración Pública Centralizada implica la existencia de los diferentes Organos que la componen y entre ellos existe un nexo Jerárquico de Subordinación frente al Titular del Poder Ejecutivo.

Por otra parte existe un nexo de coordinación entre las Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y Procuraduría General de la República y sus principales facultades son:

- a) Presidente de la República: En nuestro país lleva implícito el doble carácter de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno³⁰.

1.- Como Jefe de Estado.- Representa a la Nación y Protocolariamente se le rinden honores que corresponden a su investidura

 (30) C.F.R. Acosta Romero, Miguel. op. cit. pp. 83 y ss.

2.- Como Jefe de Gobierno.- Encabeza la Administración Pública Federal, señala los lineamientos fundamentales de actividad Política y Administrativa del Estado.- Nombra y remueve a los Secretaríof de Estado y Jefe de Departamento Administrativo, al Procurador General de la República y demás Funcionarios cuyo nombramiento no esté especificado en las Leyes, como Subsecretarios, Oficiales Mayores etc. en base al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Jerárquicamente hablando, el Presidente de la República es el Organo Superior de la Administración Pública Federal tanto Centralizada como Paraestatal.

Es obvio que el Presidente de la República no puede supervisar personalmente todas y cada una de las actividades que corresponden a la Administración Pública, de ahí que tenga que auxiliarse, para la atención de esas actividades, de Organos ya establecidos de acuerdo con la competencia específica de cada Organo.

A continuación efectuaré el analisis por separado de cada Dependencia integrante de la Administración Pública Federal Centralizada

b) La Secretaría de Estado: Según Miguel Acosta Romero³¹ la Secretaría de Estado es: "Un Organo Superior Administrativo que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado."

(31) Acosta Romero, Miguel op. cit. pp. 89 y ss.

El propio autor concibe al Secretario de Estado³² como:
 La Persona Física Titular de la Secretaría, que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, consiguientemente, la Secretaría es la Dependencia y el Secretario es el Funcionario que la representa.

El Secretario a su vez tiene en el desempeño de sus funciones un doble carácter:

- a) Carácter Político
- b) Carácter Administrativo

a) CARACTER POLITICO

En el sentido de que tiene relación con otros Poderes y otras Dependencias Públicas, así como también tiene la obligación de dar cuenta al Congreso, al iniciarse el periodo de sesiones ordinarias, del Estado que guardan sus respectivos ramos, si bien esta obligación no tiene la trascendencia que existe en un Régimen Parlamentario entre Parlamento y Ministros, cualquiera de las Cámaras podrá citarlos para que informen, cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría

El Secretario a su vez tiene la facultad y la obligación del Refrendo Ministerial establecido en el artículo 92 Constitucional, en donde se determina que todos los Reglamentos, Decretos, -- Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el -- Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que -- el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

 (32) Ibid. pp. 126 y ss.

b) EL CARACTER ADMINISTRATIVO DEL
SECRETARIO DE ESTADO

En éste aspecto, los Secretarios de Estado vienen a ser los Superiores Jerárquicos de la Dependencia Administrativa en la que son titulares. Ellos mismos se encargarán de Administrar ese organismo en todos sus aspectos, bién designando al personal de -- confianza que no nombre el Presidente de la República o cumpliendo con las actividades que le señale el ordenamiento jurídico y la -- administración de bienes muebles e inmuebles destinados a la Secretaría.

Cabe mencionar que la actividad de las Secretarías se rige por las disposiciones de la Constitución Política, por los Reglamentos Administrativos, Reglamentos Interiores, Circulares, Acuerdos, Decretos y ordenes del Presidente

EL NIVEL JERARQUICO DEL
SECRETARIO DE ESTADO

Unicamente se encuentra por debajo del Presidente de la República, cabe mencionar que guarda el mismo nivel que el Jefe -- del Departamento del Distrito Federal y que el Procurador General de la República

DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Los Departamentos Administrativos tienen su origen en la Constitución de 1917, cuando son establecidos como Organismos meramente Administrativos, cuya actividad fundamental era la de encargarse de cuestiones Técnicas y Administrativas de servicios especializados.

Las características originales de éstas Unidades Administrativas en esa época eran³³:

1.- "Los Jefes de Departamento no estaban considerados como Organos Políticos, sino unicamente tenían el -- carácter de Organos Administrativos.

2.- Los Jefes de Departamento tampoco estaban obligados a informar al Congreso, en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso acerca del estado que guardaban los asuntos de su departamento.

3.- Los Jefes de Departamento no tenían facultad de Refrendo, actualmente tales características han sufrido algunos cambios. Como es el hecho de rendir cuentas al -- Congreso, así como informar en la discusión de alguna -- Ley, desprendiéndose de ello que el carácter eminentemente Administrativo con que fueron creados, en un principio ha dado lugar a un Organismo Político-Administrativo."

Esta situación se ve corroborada con el contenido de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Feder

(33) Acosta Romero, Miguel op. cit. pp. 139 y ss.

ral en las que se determina que las Secretarías de Estado y los -- Departamentos Administrativos tendran igual rango, de ahí que ambos tengan carácter Político y Administrativo.

c) El Departamento del Distrito Federal.- Actualmente existe un solo Departamento de Estado, que es el Departamento del Distrito Federal, cuyas facultades y características son las siguientes:

En el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala que la Administración Pública del Distrito Federal será llevada a cabo por medio de un Departamento Centralizado del Ejecutivo, denominado Departamento del Distrito Federal.

En el artículo 73 Constitucional Fracc. VI primera, se establece que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que se determine a la Ley respectiva, el citado órgano será el Departamento del Distrito Federal, pero lo ejercerá a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal (Art.73 -- LODDF).

El Jefe del Departamento del Distrito Federal es un Funcionario Político-Administrativo, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Encabeza la Administración Pública y el Gobierno del Distrito Federal, rinde su informe anual al Congreso de la Unión del Estado en que se encuentra el Departamento a su cargo y refrenda los actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 enumeraba los distintos nombres que se le daban al Jefe del Departamento del Distrito Federal y son: Gobernador de Distrito -- Federal, Regente, Primera Autoridad Administrativa, la Ley actual-

ha omitido ésta enumeración.

d) La Procuraduría General de la República.- Organismo Centralizado, que tiene como principal atribución el ejercitar la acción penal y perseguir los delitos de orden Federal, representa a la Federación en los Tribunales e interviene en los juicios de Amparo en los cuales se afectan los intereses de la Sociedad.

El Procurador General de la República goza de carácter Político, Jurídico y Administrativo dentro de la Administración -- Pública Centralizada, sus facultades y características principales son las siguientes:

Es Funcionario Político³⁴:

- a) Es nombrado y removido libremente por el Jefe de Estado.
- b) Forma parte de la Administración Pública Centralizada en el más alto nivel después del Presidente de la República.
- c) Informa anualmente al Congreso de la Unión del estado que guarda la dependencia de la que es -- Titular.

Es Funcionario Jurídico³⁵:

- a) Es Consejero Jurídico del Gobierno Federal.
- b) Ejercita la acción penal a través del Ministerio Público Federal, tratándose de la Comisión de Delitos Federales.

(34) C.F.R. Acosta Romero, Miguel op. cit. pp. 148 y ss.

(35) Ibid. pp. 149

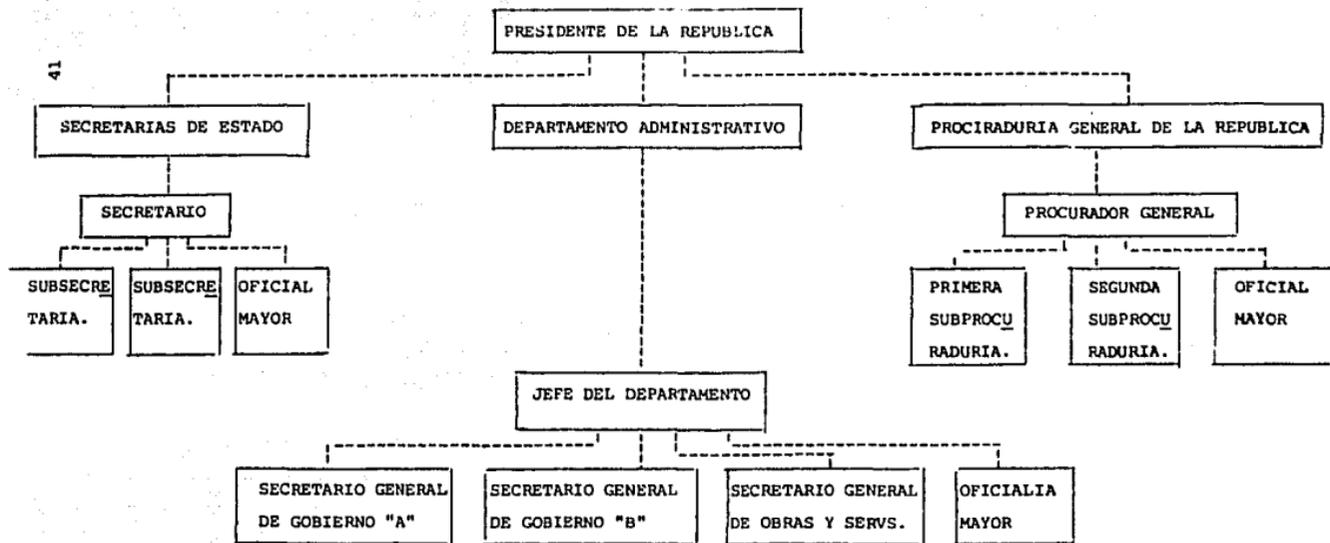
- c) Es parte en todos los Juicios en que la Federación sea parte.
- d) Es parte en todos los Juicios relacionados con - Agentes Diplomáticos y Consulares.
- e) Da opinión Jurídica sobre la Constitucionalidad- o Inconstitucionalidad de las Leyes.
- f) Opina sobre las contradicciones de jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Na--- ción y de los Tribunales Colegiados de circuito- en materia de Amparo.
- g) El Ministerio Público Federal es parte en todos- Juicios de Amparo.

Es Funcionario Administrativo³⁶ :

- a) El Procurador es el Funcionario de Mayor Jerar-- quía de la Procuraduría.
- b) Cumple con las disposiciones Legales que le otor- gan facultades, atribuciones y competencia, así- como con los acuerdos del Jefe de Estado.
- c) Delega facultades y Administra el personal y los puestos que son necesarios en la Procuraduría -- General de la República, a su disposición, para- cumplir sus fines.

Este Organismo tiene un nivel Jerárquico similar al de - las Secretarías y Departamentos Administrativos, solamente inferi- or al Presidente de la República.

(36) Ibid pp. 150



En este esquema se muestra Gráficamente la relación jerárquica siguiendo las líneas de autoridad desde el Organo Superior hasta el de Menor categoría.

Cabe señalar que el número de Subsecretarías varia según la Secretaría de la que se trate.

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

En opinion de Andrés Serra Rojas³⁷, la Desconcentración --
Administrativa es:

" Una forma de Organización Administrativa en virtud del --
cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competen--
cia a uno de los órganos encuadrados dentro de la Jerarquía Admi--
nistrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma. "

Del mismo modo Acosta Romero³⁸ la define como: "Una forma-
de Organización Administrativa en la cual se otorgan al Organo Des-
concentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (Ley-
o Reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución li-
mitadas, que le permite actuar con mayor rǎpidez, eficacia y flexi-
bilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin-
dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior ".

Ahora bién ésta forma de Organización Administrativa, tie-
ne su justificación, tomando en consideración que aquí se ha pade-
cido de una Centralización Administrativa que hace que de todos los
rumbos del país los ciudadanos tengan que recurrir a la capital, -
perdiendo dinero y tiempo, ha hacer largas esperas a oficinas pú-
blicas teniendo que regresar luego, simplemente con un sello en la
copia de los documentos que ellos han presentado, gastados y desi-
lusionados a los pequeños sitios donde viven a esperar, durante mu-
cho tiempo, a veces infructuosamente que sus asuntos sean resuel-
tos.

(37) Serra Rojas, Andrés. op. cit. 11ª Edición. México, 1982.
pp. 508 y ss.

(38) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pp. 181 y ss.

Lo anterior ha demostrado que la Administración Pública - Federal constituida por los Secretarios de Estado y Departamentos- Administrativos ha llevado a una centralización perjudicial para - el país y para los particulares que tienen que recurrir a ella para el arreglo de sus negocios, de ahí la importancia de la Desconcentración Administrativa que se desarrolla a continuación.

Las características elementales de la Desconcentración Administrativa son:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la Centralización Administrativa, el organismo no se desliga de éste - régimen.
 - b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia.
 - c) No gozan de Autonomía Económica.
 - d) La Autonomía Técnica es la verdadera justificación de la Desconcentración.
 - e) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
 - f) El Organismo Desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal o el régimen general de una Secretaría de Estado.
 - g) El ejercicio de facultades, no es obstáculo para que las relaciones entre el Organismo Desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente a través del Organismo correspondiente.
 - h) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central, está facultado para fijar la -
-

Política, Desarrollo y Orientación de los Organos Desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

La Desconcentración Administrativa, encuentra su fundamento legal en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podran contar con Organos 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.

Como ejemplos importantes de la Desconcentración Administrativa Federal se destacan: Oficinas Fiscales Regionales, dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Politécnico Nacional, dependientes de la Secretaría de Educación Pública.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Esta forma de Organización Administrativa, encuentra su fundamento legal en el artículo 3º Fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dice:

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:

I.- Organismos Descentralizados

Serra Rojas³⁹ define a la Descentralización Administrativa de la siguiente manera:

" Es un modo de Organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de Derecho Público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación Gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo. "

Gabino Fraga⁴⁰ a su vez la define como:

" Instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten. "

 (39) Serra Rojas, Andrés. op. cit. pp. 622 y ss.

(40) Fraga, Gabino. op. cit. 24ª Edición. pp. 202 y ss.

La principal característica de esta forma de Organización Administrativa, es que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio.

La personalidad jurídica antes mencionada , es otorgada - por una Ley ó Decreto.

El patrimonio de los organismos descentralizados, debe -- obedecer a reglas técnicas especiales y a procedimientos de la misma naturaleza, el patrimonio de los órganos descentralizados, son bienes del Estado, pero sometidos a un régimen jurídico especial. - Los bienes de los órganos descentralizados, cuando desaparecen vuelven al patrimonio del Estado, artículo 3°, Fracción IV de la Ley General de bienes Nacionales.

Desde luego y como se desprende de lo manifestado anteriormente, el organismo descentralizado constituye un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden.

La atribución que este organismo realiza, debe ser de carácter técnico, la atribución que se ejercita por medio del organismo es, por las razones mismas que fundan su disgregación de la Administración Central, una atribución especial, de tal modo que el establecimiento encargado de realizarla tiene limitada su competencia a la especialidad de la atribución que le corresponde.

En la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados del 31 de Diciembre de 1970 se establece: que su objeto y 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 so-

cial (Artículo 2°).

Como ejemplo de esta forma de Organización Administrativa encontramos a la Universidad Nacional Autónoma de México, con plena autonomía, la Universidad sigue ligada al Estado por Ley y por el subsidio económico.

LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

La Empresa Pública, es definida por Acosta Romero⁴¹, "como la Conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas."

Características:

- a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo.
- b) Que la Empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.
- c) Que la Empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.
- d) El régimen de la Empresa es de Normas de Derecho Público y Privado.

La Empresa Pública, necesariamente tendrá que adoptar una estructura jurídica y una forma de organización, entendemos por estructura, la base jurídica en la que reposa la organización de la Empresa Pública, o sea, la que tiene en su manifestación externa para asumir derechos y obligaciones.

 (41) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pp. 240 y ss.

En México la Empresa Pública, tiene una clara orientación hacia las estructuras mercantiles, con modalidades de intervención Estatal, adoptando la gran mayoría de estas la forma mercantil de Sociedad Anónima.

Al respecto podemos llevar a cabo un estudio mediante el cual se ponga de manifiesto, el grado de intervención del Estado - en las Empresas:

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

- a) "En las Empresas en donde el Estado es accionista del 100% de las acciones, nunca participan los -- particulares como accionistas, esta podría denominarse como Sociedad Mercantil de Estado ⁴²."
- b) Empresas en la que el Estado tiene más del 75% de acciones, esta situación es similar a la anterior, ya que con ese porcentaje tiene mayoría de votos en las Asambleas, nombra Consejeros, Directores, Administradores, etc., clásico tipo de empresas de participación estatal mayoritaria.
- c) El Estado como accionista del 51% en la Empresa, - éste caso es similar a los mencionados en los incisos a) y b), ya que el capital privado es del - 49% de las acciones y solo tendrá derecho a nombrar un Consejero y un Comisario.
- d) Siendo el Estado titular del 25 al 49% de las acciones, tiene todo el derecho corporativo que le dan sus acciones, pero en las Asambleas su voto -

 (42) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pp. 211 y ss.

es minoritario, teniendo solo derecho a nombrar a un miembro del Consejo y a un Comisario, el capital social representado por los particulares, tiene derecho a nombrar a la mayoría, aquí nos encontramos con las Empresas de participación Estatal minoritaria⁴³.

- e) Cuando el Estado tiene menos del 25% de las acciones, solo tiene derecho a voz y voto dentro de las asambleas. a recibir utilidades y a oponerse a las decisiones de las asambleas, en los casos y en los términos que señala la Ley General de Sociedades Mercantiles, Empresas de participación Estatal minoritaria.
- f) Puede darse el caso en que la Administración Central tenga representación, o voz y voto, o solamente voz, en las Asambleas Generales de Accionistas, o en el Consejo de Administración, sin que sea accionista, ésta situación solo puede derivar de la Ley que así lo disponga, o de los estatutos sociales.
- g) También puede darse el caso en que la Administración Central, tenga facultades de vetar las decisiones de las Asambleas o del Consejo de Administración, este caso es poco frecuente y se encuentra en algunas sociedades en las que el Estado no es accionista, sin embargo tiene derecho a designar uno o varios miembros del Consejo de Administración y facultad de voto, por ejemplo: La Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. DE C.V."

(43) Ibid. pp. 212

Ahora bién, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 28, comprende como Empresas de Participación Estatal Mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 46 indica; son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria las siguientes:

I.- Las Sociedades Nacionales de Crédito, constituidas en los términos de su legislación específica.

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, así como -- las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o mas Entidades Paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de mas del 50% del Capital Social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan -- figurar títulos representativos de Capital Social de serie especial que solo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal.

C) Que al Gobierno Federal, corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Organo de Gobierno o su equivalente o bién designar al Presidente o Director General o --- cuando tenga facultades para votar los acuerdos del propio Organo de Gobierno.

Se asimilan a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades Cíviles, así como las Asociaciones Cíviles en las que la mayoría de los Asociados sean de dependencias o autoridades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos-Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Volviendo a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 30 determina, que el objeto de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, será el de las áreas prioritarias, -- consignadas en los artículos 25, 26 y 28. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así mismo, el Organo de Gobierno de las citadas Empresas, debiera constituir en todo tiempo mas de la mitad de los miembros -- del Consejo y serán Servidores Públicos de la Administración Pública Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la Empresa de que se trate, designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de Sector.

Finalmente, en base a lo antes mencionado, se observa que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, contempla a las Empresas, no solo en relación a la participación económica del Estado en las mismas, sino también en cuanto al objeto de las mismas, así como en cuanto a la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Organo de Gobierno, así como la emisión de titulos representativos suscritas por el Gobierno Federal, siendo mas amplia la clasificación que menciona la citada Ley.

LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO

Organismos creados mezclando elementos de Derecho Privado y del Derecho Público, mismos que surgieron desde el año de 1925 - en que fué creado el Banco de México, S.A.

Las finalidades de las Sociedades Nacionales de Crédito son:

Incrementar en la mayor medida y en el menor plazo posible el Ingreso Nacional y elevar sustancialmente el nivel general de vida, es necesario el aprovechamiento óptimo de la fuerza de trabajo y de los recursos naturales y financieros de que el país dispone.

En este tipo de organismos, el Estado es socio mayoritario o interviene directamente en la Administración, en donde en un momento dado, podría considerarse como Empresa de Participación Estatal.

O bien como lo manifiesta Andrés Serra Rojas⁴⁴, como un Organismo Público Descentralizado, ya que cuenta con los siguientes elementos:

- a) Personalidad Jurídica
- b) Patrimonio Propio
- c) Régimen Jurídico adecuado
- d) Realizan Servicios Técnicos
- e) Mantienen un Régimen desligado del Estado
- f) El Estado solo se reserva determinadas facultades para el ejercicio del Poder de Vigilancia y Control de dichos Organismos.

 (44) Serra Rojas, Andrés. op. cit. pp. 260 y ss.

Lo manifestado anteriormente, implica que hay una diferen
ciación de criterios en cuanto a la determinación de las Socieda -
-- des Nacionales de Crédito, manifestadas en la Ley Orgánica de -
la Administración Pública Federal.

LOS FIDEICOMISOS

Concepto⁴⁵.

El fideicomiso es un Acto Jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una Institución Fiduciaria expresamente autorizada, para la realización de un fin lícito determinado.

En el Fideicomiso intervienen tres factores que son:

- a) El Fideicomitente, que es la persona o Institución que constituye el Fideicomiso.

El artículo 349 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito se determina quienes pueden ser Fideicomitentes:

" Solo pueden ser Fideicomitentes las personas físicas o Jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el Fideicomiso implica, y las autoridades Judiciales o Administrativas competentes, cuando se trata de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparato o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designan.

- b) El Fiduciario o Institución Fiduciaria, que es una Institución de Crédito, Banca Privada o Institución Nacional de Crédito debidamente autorizada.

El artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito ordena:

(45) Serra Rojas, Andrés. op. cit. pp. 732 y ss.

" Solo pueden ser Fiduciarias las Instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito ".

c) El Fideicomisario, que es la persona o Institución beneficiada con el Fideicomiso.

El artículo 348 de la Ley General de Titulos y Operaciones de Crédito, determina:

" Pueden ser Fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el Fideicomiso implica ".

El Fideicomitente puede designar varios Fideicomisarios, para que reciban simultanea o sucesivamente el provecho del Fideicomiso, salvo el caso de la Fracción II del artículo 359.

" Cuando sean dos o más los Fideicomisarios y deba consultarse su voluntad, en cuanto no esté previsto en la Constitución del Fideicomiso, las decisiones se tomarán a mayoría de votos computados por representaciones y no por personas. En caso de empate decidirá el Juez de primera instancia del lugar del domicilio del Fiduciario ".

EXTINCION DEL FIDEICOMISO

El Fideicomiso puede extinguirse:

- 1.- Por vencimiento en el plazo (El Fideicomiso no puede exceder de 30 años, salvo ciertas excepciones).
- 2.- Por convenio entre las partes
- 3.- Por revocación anticipada del Fideicomitente o del Fideicomisario, si se previó en el acto constitutivo.
- 4.- Por hacerse imposible el cumplimiento del fin
- 5.- Por desaparecer el Patrimonio Fiduciario
- 6.- Por renuncia o remoción del Fiduciario
- 7.- Por quiebra o liquidación del Fiduciario
- 8.- Por haberse cumplido la finalidad

En virtud de que estamos estudiando a la Administración Pública Federal, Miguel Acosta Romero⁴⁶, nos da una definición de lo que significa el Fideicomiso Público:

" El Fideicomiso Público es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de Fideicomitente la titularidad de bienes del dominio público ---

 (46) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pp. 234 y ss.

(previo Decreto de desincorporación), o del dominio privado de -
la Federación, o afecta fondos públicos, en una Institución Fidu-
ciaria (por lo general, Instituciones Nacionales de Crédito), -
para realizar un fin lícito de interés público."

En el Fideicomiso Público encontramos los siguientes Ele-
mentos:

- a) Como Fideicomitente, al Gobierno Federal
- b) Fiduciario, cualquier Institución de Crédito que
tenga conseción para realizar operaciones fiducia-
rias, de acuerdo con la Ley General de Institucio-
nes de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- c) El fin lícito de Interés Público

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA CENTRALIZADA

Para explicar el aspecto Constitucional de la Nueva Organización de la Administración Pública Federal Centralizada en México, es indispensable analizar en primer término el Fundamento Constitucional de la misma, en los términos del artículo 133 Constitucional, el cual establece que los ordenamientos constitucionales, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Ahora bien, en primer término debemos considerar que el Artículo 49 Constitucional determina que el Supremo Poder de la -- Federación se dividirá para su ejercicio en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

- a) Poder Ejecutivo.- Entre otras facultades la de llevar a cabo la Administración Pública Federal.
- b) Poder Legislativo.- Compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, encargado de crear las Leyes.
- c) Poder Judicial.- Encargado de dirimir controversias.

Además haciendo alusión que de conformidad con el artículo 80 Constitucional, el Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, recaerá en un solo individuo denominado Presidente de -- los Estados Unidos Mexicanos, cuyas facultades se encuentran enumeradas en el artículo 89 del Ordenamiento que se comenta.

En el artículo 90 Constitucional, es a su vez el --
sustento de la Administración Pública Federal Centralizada y Para-
estatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

B) FUNDAMENTO LEGAL

La Ley a que se hace alusión en el inciso anterior es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que se comentará a continuación (L.O.A.P.F.) .

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es expedida por el Congreso de la Unión, por lo tanto y como su nombre lo indica, tiene el carácter de Federal, y dentro del rango de Jerarquía de las Normas, se encuentra en segundo plano inmediatamente después de la Constitución, ya que viene a reglamentar las -- disposiciones del artículo 90 Constitucional, mencionado anteriormente.

La Ley que comentamos, se divide en tres títulos, de manera general me referiré a éstos:

En el Título Primero, se regula la existencia de la Administración Pública Federal en general.

En el Título Segundo, se reglamenta la Administración -- Pública Centralizada, por consiguiente la de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado y así como de la Procuraduría General de la República, estableciendo la competencia de cada una de ellas.

En el Título Tercero, de la Ley en cuestión, se establece la existencia de la Administración Pública Paraestatal, determinándose los distintos tipos de organismos que la integran, cabe -- señalar que en la citada Ley no se especifica la competencia de estos, ya que al ser autónomos y estar dotados de un Régimen Jurídico

co propio, es en el decreto que los crea, que se establecen tanto el patrimonio del cual están dotados, como los Organos de Dirección y Administración que los dirigirán y el ámbito de competencia por territorio y materia que les será asignado.

Este mismo título se refiere a otros fenómenos de la Administración Pública Federal, como es el Agrupamiento Sectorial de las entidades Paraestatales.

Cabe destacar que el antecedente de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal lo es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que se estudiará en capítulos posteriores.

Ahora bien, llenonos al fondo de los Aspectos Legales - de la Administración Pública Centralizados observamos.

Que las bases de la Organización de la Administración -- Pública Federal Centralizada y Paraestatal se encuentran comprendidas en la Ley en estudio, tal y como lo dispone el artículo primero.

El fundamento Legal de las Secretarías y Departamentos - de Estado, se encuentra comprendido en el artículo 2° de la mencionada Ley.

Ahora bien, la Administración Pública Paraestatal computa por Organismos Descentralizados, Empresas de participación -- Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito y Fideicomisos, se encuentran sustentadas legalmente en el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cuanto a la Administración Pública Centralizada, encontramos las características de los Secretarios de Estado y los Departamentos Administrativos en el Título Segundo de la Ley mencionada y que comprende del artículo 10 al 25, tomando en consideración el artículo decimo tercero, que regula lo relacionado al refrendo, que implica que los " Reglamentos, Decretos y Acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su vali déz y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secre tarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos ".

Otro fenómeno de la Administración Pública, lo conforman las Comisiones Intersecretariales, mismas que tienen su fundamento legal en el artículo 21 de la Ley en estudio.

La denominación y competencia de las Secretarías de Esta do y los Departamentos Administrativos, se encuentra comprendida - de los artículos 26 al 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los aspectos antes mencionados, ponen de manifiesto el -
Fundamento Legal de la Administración Pública Federal Centralizada.

C) LA RELACION JERARQUICA Y LOS PODERES QUE ESTA
IMPLICA.

Al hablar en el inciso a) del presente capítulo de las -- formas de Organización Administrativa, encontramos que en las mismas, se hace alusión a la relación jerárquica, como un elemento in dispensable dentro de las formas de Organización Administrativa, - misma que explicaré a continuación.

La relación jerárquica es definida por Miguel Acosta --- Romero ⁴⁷, "como el Orden y Grado que guardan entre sí los distintos Organos de la Administración Pública, establecida a través de un - vínculo jurídico entre ellos, para determinar Organos Superiores, - coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los Titulares (Per sonas Físicas) de los mismos."

A mayor abundamiento y como ejemplo de lo manifestado en el concepto anterior, podemos decir, que la Centralización Adminis trativa implica la unidad de los diferentes Organos que la compo- nen, que entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordina-- ción frente al Titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República y de Subordinación en el orden interno por lo que res pecta a los Organos de cada Secretaría, Departamento de Estado y - Procuraduría.

Como consecuencia de lo anterior se desprende que la rela ción jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los Orga- nos Centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribu- ción de competencia según su grado y superficie territorial donde-

(47) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pp. 66 y ss.

se ejerce, y dependencia de los inferiores, respecto de los superiores.

LOS PODERES QUE IMPLICA LA RELACION JERARQUICA

En el concepto de relación jerárquica, mencionado anteriormente, se habla de una serie de poderes que implica la propia relación, y que son los que se mencionan a continuación:

a) PODER DE DECISION

El Poder de Decisión va desde el dar orientación y sentido político a la actividad de la Administración Pública, hasta las cuestiones de mero trámite. Se dice el nombramiento de los Funcionarios, la utilización de los medios materiales de la Administración, la Política Financiera, la Política Energética, la Política Educativa, la Actividad de los inferiores etc...

Las decisiones más trascendentes, se originan en el Titular del Poder Ejecutivo, y en escala descendente; se va estableciendo el Poder de Decisión según la importancia del Organismo del Estado y del asunto que se va a resolver.

b) PODER DE NOMBRAMIENTO

El Presidente tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos, nombrar Secretaríos de Estado, Jefes de Departamento, Procurador General de la República, así como también a los Directores de los Organismos Descentralizados y Empresas de Estado.

La facultad de nombramiento es el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el Presidente, y Funcionarios frente al Presidente, además conserva su facultad de remoción en los Funcionarios del más alto nivel.

Otra característica de este Poder, es que el nombramiento impone al nombrado, obligaciones de lealtad y obediencia hacia el Presidente.

c) PODER DE MANDO

Es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales, puede revestir cualquier verbal o escrito, a través de Memorandums, Oficios, Circulares, Acuerdos, Telegramas. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del Funcionario inferior.

Se ha discutido hasta donde debe obedecer el Funcionario inferior, si debe ser ciegamente o escoger él; si obedeciera ciegamente podría llegar hasta la Comisión de Delitos, y si escogiera él, entonces el sería el que gobernara.

El Poder de Mando debe obedecerse si se refiere a la materia, si está dentro de sus facultades, de su competencia y dentro de las horas de servicio, si no se obedece la orden da lugar a la terminación del nombramiento, o sea al cese.

d) PODER DE REVISION

Es la facultad Administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

En el Poder de Revisión se actúa de oficio, es parte de la competencia de la autoridad superior, es un derecho y una obligación, el revisar los actos del inferior.

e) PODER DE VIGILANCIA

Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material o jurídicamente a los subalternos, cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades Civiles, Penales y Administrativas.

Este Régimen comprende dos aspectos importantes, Actos de Vigilancia de la Autoridad Central y Actos de las Autoridades Inferiores informando sobre su actuación.

Estos actos permiten a las autoridades superiores tomar las determinaciones que procedan para corregir anomalías, actos indebidos y procedimientos nocivos.

f) PODER DISCIPLINARIO

Este es consecuencia de los Poderes de Revisión y de Vigilancia; de este Poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimiento, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención -- verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

g) PODER PARA RESOLVER
CONFLICTOS DE COMPETENCIA.

Permite delimitar los campos de acción de los Organos Administrativos, las Leyes Administrativas en algunos casos, no definen con precisión los límites de actuación de los Organos Públicos.

Existen casos en que es difícil precisar la competencia de unos Organos por falta de disposición expresa, por una misma -- competencia dada a diversos Organos y por una contradicción entre textos.

En estos casos o cuando existe duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República -- resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo (artículo 27 de la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

A través de esos Poderes se logra la unidad de acción, de mando y coordinación de todos los Organos de la Administración Pública, para la realización de los fines del Estado.

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

CAPITULO III

- A) CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

- B) LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA -
R.F.A., U.S.A. Y U.R.S.S.

- C) LA NUEVA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA
COMO RESULTADO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS PROGRAMAS
DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

En el capítulo precedente nos ocupamos de la Administración Pública Centralizada, de sus fundamentos Constitucionales y Legales y se analizaron sus estructuras, concluyendo con un estudio de la Relación Jerárquica y los Poderes que se derivan de ella.

Las estructuras de la Administración Pública Centralizada se han visto transformadas por la Reforma Administrativa. Al respecto estimo necesario hacer una breve descripción histórica de los programas de Reforma Administrativa en la forma que aparece -- a continuación.

a) Tomaré como punto de partida el año de 1821⁴³, -- que es cuando se comenzaron a implantar mecanismos e instrumentos para introducir Reformas a la Administración Pública Mexicana.

En este año fue creado el Reglamento de Gobierno, emitido por la Junta Provisional Gubernativa a fines de 1821, estableciendo que cada uno de los cuatro Ministros que auxiliaban al titular del Ejecutivo, estaban obligados a: proponer las reformas y mejoras que creyera conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su Ministerio, combinado con los demás Ministerios al bien general del Estado en todas las ramas de su Administración.

Sin embargo la inestabilidad del medio político caracterizado por frecuentes cambios de Gobierno, así como por diversas intervenciones extranjeras, apenas permitieron que se llevaran a la práctica algunas medidas formales de mejoramiento administrati-

(48) C.P.R. Mexico a través de los Informes Presidenciales.

Presidencia de la República. 1ª Edición, México 1976 Tomo 5
Volumen I. pp. XXIII y ss.

-vo que por lo general, se orientaron a efectuar economías en el -
 erario por medio de Reformas Financieras y Presupuestales, o bien
 a la remisión parcial de algunas disposiciones Orgánicas, en cam--
 bio, la frecuencia con que se emplearon estas Reformas como pretext
 to para facilitar despidos masivos de personal, oxigenados por los
 cambios políticos, acabó por desacreditar las palabras Reformas y-
 Organización Administrativa.

b) De 1821 a 1853⁴⁹, se reubicaron varias veces las -
 funciones básicas que desde su origen tenían señalados --
 los cuatro Ministros o Secretarías existentes, sin que di
 chos cambios alteraran fundamentalmente las atribuciones-
 del Gobierno.

c) En 1853⁵⁰, con la creación de un quinto Ministerio
 se inicio el lento, pero continuo proceso de crecimiento-
 y diversificación de las funciones y estructuras de la --
 Administración Pública.

d) De 1858 a 1869⁵¹, con la separación entre el Esta-
 do y la Iglesia se consolidó la institucionalización de -
 un nuevo modelo o esquema de atribuciones a cargo del Es-
 tado, ya que se llevo a la competencia de la esfera Guber
 namental, entre otras cosas, el manejo de la Educación Pú
 blica, del Registro Civil y de los panteones, independien
 temente del desarrollo de nuevas funciones tales como el-
 de Servicio de Correos y Telégrafos y la Construcción de-
 Obras Públicas.

 (49) Ibidam.

(50) Ibidem.

(51) Ibidem.

Al respecto cabe señalar una fracción del manifiesto que presentó el Gabinete del Presidente Juárez en 1861⁵², como programa de Gobierno en donde indicaba que: " El Instituto de la Nación había comprendido que las Revoluciones serían estériles y que los elementos conquistados en el terreno Político y Social no darían fruto, mientras no se coronara la obra con la Revolución Administrativa, que permitiría llevar a cabo, la Reforma Política y Social tanto tiempo anhelada por el pueblo ". Y " Que el Gobierno esperaba neutralizar por fin, los obstáculos que hasta entonces habían impedido en México que se organizara y consolidara la Administración ".

Del mismo modo señalaba " La Reforma que el Pueblo Mexicano no ha proclamado y llevado a la práctica, entraña la conquista de grandes medios materiales y morales para la Prosperidad Pública ".

Desafortunadamente la Invación Francesa obligó al Gobierno a alterar estos objetivos principales, a fin de preservar antes que todo la amenazada Soberanía Nacional.

e) Antes de concluir el siglo pasado se llevaron a cabo algunas Reformas Administrativas pero no fue sino hasta el triunfo de la Revolución de 1910⁵³ plasmada en la Constitución de Queretaro de 1917. En base a este acontecimiento se creó la nueva Constitución Política Mexicana y la Ley de Secretarías que tenía su base en esta Carta Magna, aquí se establece una Reforma Administrativa de consideración al crear las posibles modalidades para la configuración de Organos Centrales: Las Secretarías de Estado por un lado y los Departamentos Administrativos por otro.

(52) Ibid. pp. XXIV y ss.

(53) Ibid. pp. XXV y ss.

La misma Constitución obligaba a la creación de órganos para encargarse de nuevas funciones.

f) En 1918-1932.⁵⁴ Es oportuno recalcar la importancia del Departamento de Contraloría, uno de los organismos recién establecidos para sistematizar los servicios de apoyo común a varias dependencias y en la realización de estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

g) Durante el primer periodo Gubernamental con duración sexenal de (1934-1940),⁵⁵ se reorganizó la estructura de la Administración Centralizada hasta en tres ocasiones lo cual constituía hasta ese momento el mayor número de Reformas de este tipo, en un periodo Presidencial.

h) En 1943.⁵⁶ y aún bajo las condiciones de emergencia ocasionadas por la Segunda Guerra Mundial, se creó por parte del Ejecutivo, una Comisión Intersecretarial, integrada por los Oficiales Mayores de todas las dependencias del Sector Central, así como por un representante de la Procuraduría General de la República, que entre otras funciones tenía por encargo: " Formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la Organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los Fondos Públicos ".

(54) Ibidem.

(55) Ibidem.

(56) Ibidem.

i) En 1946⁵⁷, debido a la dispersión y complejidad de los Sectores Central y Paraestatal habían alcanzado - considerables proporciones, se hizo necesario contar con mecanismos jurídicos más adecuados para elevar su eficiencia y asegurar el control. Consecuentemente se emitieron dos disposiciones complementarias: Una nueva Ley de Secretarías que dió origen a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la que se le encomendó la normatividad y centralización del control entre otros asuntos de todo lo relacionado con: a) La celebración de contratos de obras de construcción que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, b) La intervención en las adquisiciones de toda clase; así como la elaboración de estudios y sugerencias de medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

j) De 1947 a 1958⁵⁸. - La Dirección Técnica de Organización Administrativa dependiente de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, elaboró y difundió tres directorios de la Administración Pública - Centralizada y Paraestatal, con el fin de difundir la estructura y funcionamiento globales del Gobierno Federal.

k) Al modificarse en 1958⁵⁹ la Ley de Secretarías y Departamento de Estado se produjo un fenómeno importante dentro del proceso de Reforma Administrativa, se estableció una dependencia específicamente encargada de auxiliar al Ejecutivo en la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, así como en la programación del Gasto Público: La Secretaría de la Presidencia: Entre las facultades de esta nueva dependencia

(57) Ibidem.

(58) Ibidem.

(59) Ibid. pp. XXVI y ss.

se encontraba la de, Coordinar los Programas de Inversión en los diversos Organos de la Administración Pública y es tudiar las modificaciones que a ésta deban de hacerse.

l) Fue hasta 1965⁶⁰, cuando se elaboró un verdadero y primer esquema tendiente a Reformar la Administración - Pública, el cual contaba con bases firmes y una serie de objetivos con las cuales se pretendía lograr un modelo -- ideal de la creación de un nuevo organismo La Comisión de Administración Pública (CAP).

m) En 1971⁶¹ y por acuerdo Presidencial se encomendo a los Titulares de cada Dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDA) constituidas-- con los Titulares de las diferentes funciones de cada Dependencia encargadas de plantear, formular y evaluar las Reformas a su Esfera Interna de Acción: Por su parte la - Secretaría de la Presidencia debería promover, coordinar- e implantar, en su caso, las Reformas comunes a dos ó -- más Dependencias Públicas. Con el proposito de estar en - aptitud de coordinar todas estas funciones la Secretaría- de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios - Económicos y la Dirección General de Estudios Administra- tivos.

n) En 1977⁶², el 3 de Enero por Acuerdo Presidencial fué creada la Coordinación General de Estudios Administra- tivos, que dependería directamente del Titular del Ejecuti- vo Federal, Organo creado con motivo de la preocupación - y constante estudio por parte de aquellos que tienen a su cargo la tarea de ejecutar eficientemente las medidas de- Política Económica y Social que demanda la actual situa--

(60) Ibid. pp. XXVII y ss.

(61) Ibidem.

(62) Ibidem.

ción del País, en otras palabras de aquellos que tienen en sus manos la tarea de Administrar.

De lo anterior se desprende que a lo largo del tiempo ha sido necesaria la creación de Organismos capacitados para hacer estudios y evaluaciones de la Administración Pública, mismos que indicarán los Cambios o Reformas que se consideren oportunas y necesarias para el buen funcionamiento de las Dependencias (Secretarías y Departamentos de Estado) Entidades (Organismos Paraestatales)⁶³.

(63) C.F.R. Decreto Art. 1° . 24 de Abril de 1979.

REFORMA ADMINISTRATIVA

La Reforma Administrativa según Acosta Romero⁶⁴ "no es - una serie de acciones y decisiones tomadas al azar, sino una concatenación de pasos programados que obedecen a un plan, no importa - que este lleve muchos años en realizarse."

Se requiere que la Reforma abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, para saber cual sería el efecto que produciría en cada una de ellas, no - importando si solo alguna o algunas experimentaron modificaciones debido a la Reforma o Reformas que se pretendan implantar.

En la mayoría de los Estados conocidos, principalmente - en aquellos que observan una forma de Gobierno Presidencialista, - encontramos que hay una constante supremacía del Poder Ejecutivo, - encargado de llevar a cabo la Administración Pública sobre los o--tros dos poderes como son: el Poder Judicial y el Poder Legislati--vo.

El Constituyente de 1917 estableció en el artículo 89 -- Constitucional que el Poder Ejecutivo sea el encargado de llevar - a cabo la Administración Pública; la dinámica de la Sociedad ha mo--tivado importantes transformaciones en las últimas décadas, que --han motivado necesarias Reformas a la Organización y Funcionamien--to de la Administración Pública para que esta sea instrumento efi--ciente, eficaz y congruente que repiere el Estado y la Sociedad pa--ra dar respuestas a las necesidades y demandas de la colectividad--para regular y orientar el desarrollo. Esto implica que en México se ha presentado y, con sus aspectos particulares, la denominada - Reforma Administrativa.

(64) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pp. 194 y ss.

Es al principio de cada Régimen Presidencial que se han planteado y hecho las Reformas que el Titular del mismo por medio de estudios hechos con anticipación, considera convenientes en base a ciertos propósitos y objetivos, mismos que pueden variar un poco en relación a cada cambio de Gobierno.

Previo al estudio de tales Reformas, analizaré el concepto de Reforma Administrativa y otros aspectos doctrinales para -- posteriormente entrar al estudio de su instrumentación en México.

A) CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

En opinión del Lic. Miguel Acosta Romero ⁶⁵ - "La Reforma - Administrativa es una acción Político-Administrativa, que incluye la estrategia para rediseñar:

- a) El aparato Estatal dependiente del Poder Ejecutivo, haciendo cada vez más claras las decisiones, las áreas de acción y la unidad en el mando y en la ejecución.
- b) Racionalizar el número y competencia de las Unidades de la Administración Pública, eliminando - las inútiles o aquellas que actúan conjuntamente en la misma área.
- c) Rediseñar el marco legal que regula el aparato - Administrativo y su actividad
- d) Obtener mayor productividad y eficiencia.
 - 1).- De las Unidades Administrativas
 - 2).- Del Equipo
 - 3).- De los Recursos
 - 4).- Del Personal
- e) Concientizar y provocar en el elemento humano la idea de que a la vez que son trabajadores del -- Estado, deben servir al pueblo cada vez con mayor Atención, Educación y Eficiencia."

COPIA
 DE
 LA
 PAGINA
 79
 DEL
 LIBRO
 "LA REFORMA
 ADMINISTRATIVA"
 DEL
 LIC. MIGUEL ACOSTA ROMERO

 (65) Ibidem.

Por su parte Carrillo Castro⁶⁶ la define como:

"Un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del Aparato Administrativo Gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado."

Para Carrillo Castro⁶⁷ son cinco los objetivos globales o básicos que integran el programa de Reforma Administrativa y -- son:

- 1) "Organizar al Gobierno para Organizar al país
- 2) Adoptar la Programación como instrumento fundamental del Gobierno. .
- 3) Sistematizar la Administración y el Desarrollo - del Personal Público Federal.
- 4) Contribuir al fortalecimiento de nuestra Organización Política y el Federalismo en México.
- 5) Mejorar la Administración de Justicia."

Los objetivos antes señalados se desglosan a continuación con el fin de dar una explicación más amplia de los mismos:

 (66) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Edit. Porrúa, México 4ª Edición pp. 67 y ss.

(67) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa del Gobierno Mexicano. Asociación Nacional de Abogados. México 1981 pp. 32 y ss.

I OBJETIVOS GLOBALES O BASICOS DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA

Carrillo Castro⁶⁸ señala que los Objetivos Básicos de la Reforma Administrativa son:

1.- "Organizar al Gobierno para organizar al país, - mediante una Reforma Administrativa que contribuya al desarrollo económico y social, y que coadyuve, fundamentalmente, al aumento de la eficiencia, la eficacia, la congruencia, la honestidad y la participación y correspondencia en las acciones Públicas

2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental de Gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, así como para precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

3.- Establecer un sistema de Administración y Desarrollo del personal Público Federal que, al mismo tiempo garantice los derechos de los trabajadores y propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.

4.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra Organización Política Federal mediante instrumentos y mecanismos que, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de Gobierno, propicien el fortaleci --

(68) Ibidem.

miento de sus respectivas funciones, coadyuven a una mejor coordinación y una mayor participación de la Federación, los Estados, los Municipios y la Ciudadanía en general en los procesos de Desarrollo Político, Económico y Social del país.

5.- Mejorar la impartición de Justicia, tanto de la conmutativa, como de la distributiva y la social, para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la constitución, y garantizar así a los ciudadanos la seguridad Jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las Instituciones y sus Gobernantes."

De los puntos de vista que observamos anteriormente en relación con los Objetivos de la Reforma Administrativa encontramos que en ninguna forma se contradicen, al contrario observamos que con unas u otras palabras dicen lo mismo, y en algun momento se complementan, de ahí que consideramos convenientes incluir ambas en este estudio.

Dentro de los Objetivos Básicos antes mencionados se encuentran comprendidos a su vez los Propósitos Básicos de la Reforma Administrativa, mismos que a continuación se exponen:

1.- En logro de una mayor eficiencia.- Es decir, el uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado. Esto resulta indispensable en un país como el nuestro, de pocos recursos para evitar y cancelar errores costosos

2.- La consecución de una mayor eficacia. Es preciso que la utilización más eficiente de los recursos con que se cuenta garantice el efectivo cumplimiento de los propósitos Políticos que la Nación se ha planteado como deseables, la eficiencia carente de finalidad Política - no se justifica.

3.- La obtención de un alto nivel de congruencia, - la racionalidad global de las acciones y de las decisiones gubernamentales es igualmente necesaria, pues si bien existen muchas formas y maneras de alcanzar objetivos parcialmente concebidos, que pueden incluso ser políticamente deseables cada uno en sí mismo, éstas requieren, - sin embargo una articulación y un orden de prioridades - que garantice que los distintos esfuerzos no se dupliquen, anulen o contradigan entre sí. Por ello debe buscarse -- que todas las acciones individuales se refuercen mutuamente dentro de un marco o programa que les de un sentido unitario y una integración de conjunto, así como que se ajusten en todo momento a los supuestos jurídicos de nuestro Estado Constitucional de Servicio.

4.- La Honestidad en las acciones. La estricta observancia de las Leyes exige que no solo se procure servir con una honradez meramente formal, sino evitar que, por sectarismos, pasiones, ignorancia o intereses creados, - se tomen decisiones que conduzcan a la parcialidad en favor de intereses creados, a la inmortalidad y a la corrupción. Un país con recursos limitados puede encontrar en esos vicios sus más severas limitaciones. La falta de honestidad no solo entorpece la Administración, sino que - además envenena la Política, cuya Reforma obliga también a desterrar abusos y a cambiar usos.

5.- La participación y corresponsabilidad de la ciudadanía en los programas del Sector Público. La demanda, la petición, la queja del derecho habiente individual o colectivo, así como la consulta, la intervención y la concertación con los Sectores Social y Privado, requieren la institucionalización de mecanismos participativos en todos los niveles y sectores de la Administración.

ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

El propio Carrillo Castro⁶⁹ establece que para hacer un seguimiento de los resultados alcanzados en base a los propósitos y objetivos, antes se han implantado etapas, mismas que se describen a continuación:

" Primera Etapa.- Estuvo orientada a instrumentar las Reformas derivadas de la Ley Orgánica en lo que se refiere a organizar más eficientemente las instituciones o dependencias directas del Ejecutivo.

Segunda Etapa.- En esta etapa se originaron responsabilidades de Coordinación Sectorial a los Titulares de las dependencias centralizadas, encárgandoseles el estudio y planteamiento de las Reformas a las entidades Para estatales que quedaron agrupadas en su respectivo Sector de Actividad.

Tercera Etapa.- Se orientó a establecer los mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos Sectores entre sí, particularmente con respecto a las actividades que se ubican en las zonas "Grisas" o de "Frontera", que suelen convertirse en responsabilidad de todos y de nadie en particular.

Cuarta Etapa.- El objetivo de esta etapa es simplificar los procedimientos que impliquen trato directo con el público, así como garantizar una atención adecuada y diligente por parte de los servidores públicos a quienes asisten a las oficinas Gubernamentales a ejercer un derecho o a cumplir una obligación.

(69) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa del Gobierno Mexicano. Asociación Nacional de Abogados. Mexico 1981 pp. 32-36 y ss.

En esta etapa se ha procurado la participación destacada de la ciudadanía, planteando problemas y sugiriendo soluciones por medio de dos modalidades: una a través de Asociaciones de Profesionales, de las Cámaras, de las Confederaciones, los Colegios, las Juntas de vecinos y - los grupos organizados del país, de manera que puedan -- plantear sus recomendaciones de manera más directa, y -- otra, por todos los ciudadanos que así lo deseen, a título individual, que pueden presentar sus quejas y formular recomendaciones ante los módulos de orientación, información y quejas que funcionan en todas las oficinas - Gubernamentales.- (Reforma de Ventanilla).

Quinta Etapa.- Esta etapa persigue que el Sistema - de Administración y de Desarrollo del Personal Público,- al mismo tiempo que incentive el desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, garantice el -- pleno desarrollo de los trabajadores al servicio del Estado. "

El mismo autor manifiesta que el cumplimiento de las etapas antes mencionadas garantiza el éxito de la Reforma Administrativa.

Por otra parte el citado Carrillo Castro⁷⁰ sostiene que el Proceso de Programación de la Reforma Administrativa debe llevarse a cabo de la siguiente manera:

(70) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa.

Presidencia de la República. México 1980 pp. 199-288 y ss.

1. PLANIFICACION:

- a) Análisis y diagnósticos de la situación Administrativa.
- b) Selección, por parte de las - Autoridades, de los objetivos de la Reforma Administrativa e indicación de prioridades a alcanzar en el marco de la situación.
- c) Determinación de los Medios - (Instrumentos Normativos y - Organismos responsables de -- orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las Reformas) y Medidas, (Políticas, Programas y Proyectos) para que en tal situación sean alcanzados los objetivos escogidos.

2. EJECUCION:

- a) Implantación de los mecanismos Legales y Administrativos para La Reforma Administrativa.
- b) Implantación de las nuevas entidades que permitirán alcanzar los fines previstos, así como coordinar y evaluar los programas y proyectos de Reforma.
- c) Funcionamiento de esos mecanismos e instituciones para lograr alcanzar los fines y aplicar las acciones programadas.

3. CONTROL:

- a) Medición de resultados y retroalimentación que revela errores de cálculo o estimación, circunstancias imprevistas y nuevas posibilidades.
- b) Evaluación periódica de los avances, mediante el análisis crítico de los resultados obtenidos, comparándolos con las metas programadas, con el fin de determinar las causas de las desviaciones.
- c) Sugerencia de medidas correctivas a los órganos decisorios que modifiquen las decisiones iniciales y redefinan los objetivos, reajusten o indiquen la reformulación de los planes iniciales de Reformas a la Administración.

Este cuadro representa de una manera esquemática los pasos a seguir en la elaboración de un programa de Reforma Administrativa, siguiendo una secuencia lógica en la cual deben cumplirse características determinadas.

LOS FUNDAMENTOS PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA

Se tratará de dar un esquema general de los fundamentos que intervienen dentro de la Reforma Administrativa:

En todos los Países y en todos los Gobiernos existe y ha existido el problema de la defectuosa organización de la Administración Pública. Esto ha dado origen al término un tanto despectivo denominado Burocracia.

Los gastos injustificados ó innecesarios, los trámites -- lentos y costosos, el deficiente control de las operaciones, las fugas de material y de dinero, la negligencia de empleados o funcionarios o la falta de idoneidad de éstos para las tareas que desempeñan, los saláridos injustos o las cargas de trabajo excesivas o desigualdades, no son más que algunos ejemplos de los vicios que pueden entorpecer cualquier labor Gubernamental.

Llendo un poco más a fondo y adentrándonos en el tema -- fundamental de este trabajo que es la Administración Pública Centralizada se observa lo siguiente:

Se ha podido vislumbrar a través de la historia que conforme aumentan las tareas del Gobierno el número de dependencias -- se ha ido multiplicando, pero el problema se suscita cuando se observa que hay dos o más dependencias que tienen ingerencia en un mismo problema, sin que se marquen los límites exactos de acción -- de cada una de ellas; así mismo se desprende que:

La intervención de distintas dependencias en las actividades de la esfera Gubernamental trae consigo una serie de conflictos, duplicables, desperdicio de esfuerzo y energías, así como au-

mento de costo para el Sector Gubernamental y para el Sector Privado, ya que el Sector Privado necesariamente debe adecuar sus actividades de acuerdo con las Normas establecidas por el Gobierno.

Esto puede ser la consecuencia de una falta de coordinación entre los organismos del Estado.

También puede ser debido a la falta de continuidad en la acción del Gobierno que puede reflejarse hasta los niveles intermedios y bajos de la Administración Pública, se observa incluso en el cambio constante de Funcionarios como Directores Generales y -- Jefes de Departamento, en muchas ocasiones que están íntimamente familiarizados con el trabajo que desempeñan y por consiguiente -- adquirido cierta especialización se ven afectados y desarticulados al ser removidos de sus puestos provocando un "CAOS" y lamentable pérdida de tiempo debido que al personal que ingrese tardará algún tiempo en conocer el completo desempeño de las funciones de esa -- dependencia. De ahí que si los funcionarios y los métodos son eficientes no hay razón para renovarlos cada sexenio cuando cambia el Poder Ejecutivo.

En base a lo anterior se desprende que en México si se requiere de revisar su maquinaria Administrativa; pues toda organización por estar compuesta de seres humanos está sujeta de continuo a las fallas y deficiencias individuales y generales del hombre; dicho de otra manera en toda organización hacen mella, tanto las deficiencias individuales como las fallas de cada persona para acoplarse a un grupo o desempeñar dentro de él un papel de coordinación o dirección. Además debe entenderse que una reorganización no es un despilfarro, sino una verdadera inversión pues constituye un elemento que encauza y acelera el progreso de un país.

Aparentemente a primera vista invertir en una Reforma Administrativa puede parecer una carga excesiva.- Pero esta concepción es errónea, pues una Reforma Administrativa bien orientada -- significa mejores y más útiles Servicios Públicos, éstos a su vez se traducen en mayor productividad, que equivale a mayor ingreso Nacional y como consecuencia mayor posibilidades de progreso en todas las órdenes.

Esto lleva a la conclusión de que mejorar la Maquinaria Administrativa del Gobierno Federal traerá como consecuencia un -- considerable incremento de los ingresos del erario por lo que, en última instancia, una Reforma Administrativa, aparte de significar variados beneficios para el Estado, se paga sola.

Se puede concluir esta parte del capítulo mediante los siguientes razonamientos:

Se puede decir que para intentar la solución de un problema por medio de la Reforma Administrativa, no basta con solo re mandar o introducir cambios en algunas partes menos importantes o donde se descubre el problema dentro del aparato público ya que es to solo produce mejoras que resuelven el conflicto momentaneamente sin tocar el fondo del mismo, sino por el contrario arrancar el -- mal desde el fondo desde la base del problema.

Se debe tratar de crear un espíritu de servicio entre -- los Funcionarios Públicos que traten de dar un servicio más eficaz y eficiente dentro de la Administración Pública y logre así borrar esa imagen que se tiene acerca de la Burocracia.

La adaptación de sueldos que cubran sus necesidades y -- que no de lugar al cohecho tan afamado dentro de algunas Dependencias Públicas.

B) LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN R.P.A.,
U.S.A. Y U.R.S.S.

Analizada que ha sido la Reforma Administrativa, sus antecedentes, objetivos, etc., llevaré a cabo, con el fin de proporcionar mayores elementos al Lector, un estudio de Deracho comparado en relación a la evaluación de este fenómeno en diversos Estados, como son: República Federal de Alemania, Unión de Repúblicas Socialistas, Soviéticas y Estados Unidos de Norte América, manifestado lo anterior comenzaré el citado estudio con:

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA REPUBLICA
FEDERAL DE ALEMANIA

Como se desprende de la Ley Fundamental Alemana⁷¹, en el artículo 83, "los Lãnder serán las máximas autoridades de ejecución de las Leyes Federales y de la Administración Federal."

Así mismo en su artículo 84 establece:

1.- Cuando ejecutaren las Leyes Federales como materia propia, los Lãnder, establecerán la Organización de las Autoridades y el procedimiento Administrativo -- respectivo, siempre que no se disponga otra cosa por Leyes Federales aprobadas por el Consejo Federal.

2.- El Gobierno Federal, con la aprobación del Consejo Federal, podrá dictar disposiciones Administrativas de carácter general.

(71) Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

Edit. INDUSTRIEDRUCK A.G. Alemania, 1971. pp. 45-46 y ss.

El artículo 86⁷² en lo referente a la Administración -- Federal indica:

" Cuando la Federación ejecutare las Leyes por Administración Federal propia o por corporaciones o instituciones de Derecho Público directamente dependientes de la Federación, el Gobierno Federal dicatará las disposiciones Administrativas de carácter general, siempre que la Ley no establezca disposiciones en contrario. "

Artículo 87⁷³, este numeral establece los Organismos de Administración Federal y al respecto dice:

" Por Administración Federal Propia, con sus propias infraestructuras Administrativas se organizarón el Servicio Exterior, la Administración Federal de Hacienda, los Ferrocarriles Federales, el Correo Federal y en conformidad con el artículo 89, la Administración de la Navegación y de las Vías Navegables Federales. "

" La Administración Pública, tiene actualmente no solo -- una función de reacción, sino además a de proveer, planificar y -- conducir⁷⁴, considerandose como una de las funciones más importantes la de Planificar, misma que se explicará más adelante. "

En general la Reforma al Servicio Público es reconocida como una cuestión que debe ser solucionada a mediano o largo plazo.

Las tareas de Planificación y de Desarrollo, pueden ser solucionadas adecuadamente, solo si los espacios Administrativos, Económicos y Vitales son idénticos.

(72) Ibidem.

(73) Ibidem.

(74) La Realidad Alemana, Dieter Christoph publicado por Lexikon-Institute bertelsman, Alemania 1981. 3ª Edición pp. 149 y ss.

Las Estructuras Territoriales Administrativas, surgidas históricamente, provenían en su mayoría de la época preindustrial, para poderlas adecuar a las exigencias de la sociedad actual, se llevaron a cabo una serie de medidas de Reforma Administrativa en todos los Estados Federados, el número de Municipios independientes se redujo en casi 2/3 partes, así como la creación de Organismos Administrativos adecuados a las necesidades de la época actual.

En gran medida se logró de los objetivos mas importantes de la Reforma Administrativa, la reducción del número de Organismos de Planificación y la creación de Unidades Administrativas adecuadas.

Se ha observado que la planificación juega un papel muy importante dentro de la Reforma Administrativa, de ahí que se hará un estudio de la misma, contando con algunos antecedentes históricos y su funcionamiento en el Régimen de la Administración de la República Federal de Alemania.

En la R.F.A. la planificación integral dentro de la esfera Gubernamental y la planeación económica, realizada por Instituciones de Gobierno ha sido siempre considerada con serias reservas. A continuación se explicará de una manera General de Desarrollo de las Reformas en la R.F.A.

En 1963 se estableció un consejo de expertos (Sachverständigenrat) cuyas bases señalaban la evaluación de la situación económica y la presentación de un informe al Gobierno sobre las tendencias de la economía. Este era el primer paso hacia una información y asesoría en relación con una Política Económica General.

En 1964 se estableció una Comisión para el estudio de una mejor Coordinación Financiera entre la Federación y el Lãnder

(Comisión de la Reforma Financiera, Autoridad Federal), el informe de esta Comisión constituyó una de las participaciones de mayor influencia para la introducción de un sistema de planificación económica y financiera dentro de la Esfera Gubernamental.

En 1965 y 1966 una ligera recesión económica manifestó - una ausencia de coherencia entre la Política Fiscal del Gobierno - y la evolución de la situación económica general.

El resultado de esta pequeña crisis fue la caída del Canciller Erhard, en Septiembre de 1966, y su sustitución por un gabinete de la Gran Coalición integrado por dos de los partidos mayoritarios, bajo el Canciller Kiesinger.- Aquí se acepta la planeación como un elemento necesario de los procedimientos Gubernamentales. El Gabinete de la Gran Coalición, haciendo uso de los preparativos iniciales de sus predecesores en el Gobierno, se impuso la tarea - de realizar un programa de cambio constitucional orientado a mejorar el sistema presupuestal y las operaciones financieras. Un primer paso fue orientado hacia una mejor coordinación entre las Políticas Fiscales de la Federación y de los Lãender. Una segunda medida introdujo un sistema de programación financiera a mediano plazo dentro de la Federación y más tarde (1969) también en los Lãender - finalmente la Reforma incluyó la evolución de nuevos métodos con - los cuales incluir y controlar los ciclos económicos a través de - Instrumentos Gubernamentales (Konjunktursteuerung).

La Reforma Financiera 1967-1969 fué el punto de partida sobre el que se fundó la evolución de la planificación. Estas innovaciones facilitaron el establecimiento de un sistema moderno de - planificación económica y financiera dentro del ámbito del Gobierno Central. La apertura de nuevas opciones no podía haberse realizado sin la orientación simultánea de la investigación científica y de la opinión pública.

En este ámbito modificado se precisó ahora la atención en la evolución de los métodos de la Planificación Gubernamental al nivel de unidades individuales y de administración central. Un primer paso lo constituyó el establecimiento de un grupo de estudio - creado por resolución del Gabinete en Diciembre 3 de 1968 con un mandato para examinar la estructura del Gobierno y Administración Federales. El grupo de estudio integrado de la competencia del Ministerio Federal del Interior se ocupó, en primer término, de la Reforma Estructural del Sistema Departamental del Gabinete. Con apoyo de expertos académicos, el grupo de estudio presentó sugerencias para una mejor distribución de las tareas gubernamentales entre los diversos departamentos y desarrolló los conceptos relacionados con una coordinación de la planificación financiera de mediano plazo, a la vez que definía los objetivos políticos como instrumentos de decisión gubernamental. Su recomendación para una redistribución de las tareas departamentales tuvo una influencia limitada cuando se formó un nuevo Gabinete en 1969, otra propuesta realizada por el grupo de estudios buscaba introducir elementos de una planificación central dentro de la estructura del Gabinete Federal. Recomendaba el establecimiento de oficinas de planeación en cada departamento, que debían ser coordinadas por un Delegado de la Planificación y una reunión de Funcionarios de Planificación Ministerial bajo las ordenes directas del Canciller. Con estas sugerencias, el grupo de estudio promovió el expediente de un organismo de planificación central dentro del Gabinete que se inició poco después.

La iniciativa correspondió ahora a la Cancillería Federal (Bundeskanzleramt) bajo el liderazgo del Ministro Federal Horst Ehmke, quien fue apoyado por el Profesor Reimut Jochimsen como Jefe del Departamento de Planificación de la Cancillería; Durante los tres años hasta el final prematuro de este Gabinete en Junio de 1972, se inició un programa ambicioso para convertir la -

Cancillería Federal en un Centro principal de Planificación Gubernamental.

Se instalaron unidades de planificación en cada Ministerio, en tanto que la Cancillería Federal se estableció como el Centro coordinador para la planificación integrada de los objetivos - político y de las prioridades dentro del Gobierno Central, con la posibilidad de decidir sobre un programa coherente y de coordinar los intereses de los departamentos en una sola Política General.

Después de la integración del segundo Gabinete, como consecuencia de la victoria electoral de Noviembre de 1982, se advirtió una disminución de los avances. El Ministro Federal Ehmske fué cambiado para dirigir otros dos Ministerios Federales y el grupo - asesor de la planificación dentro de la Cancillería fué reducido. El Profesor Jachimsen quedó como Jefe del Servicio Civil (Stats - sekretar) del Ministerio Federal de Educación. A su vez, la Cancillería volvió a un concepto más modesto de su función, ya no como Centro de Planificación Política de la Coordinación, sino como Organismo Administrativo destinado a asistir al Canciller Federal en -- sus decisiones en el Gabinete. Se harían necesarias nuevas iniciativas para regresar a desarrollos organizacionales futuros de Planificación Central.

Existen solo dos campos en los cuales se advierte algún avance en la Reforma coordinada durante los últimos años. Uno lo -- representa la esfera de acción común entre la Federación y los -- L nder en materias declaradas de interés recíproco por la enmienda constitucional de 1969, el área más importante es la Reforma -- Educativa (BILDUNGSPLANUNG) la área siguiente, en la que se ha discutido intensamente, se vincula a la relación de la Planificación Gubernamental en el parlamento y por otra parte el problema -- de como robustecer la influencia parlamentaria sobre los planes y-

programas elaborados por el Gobierno. El exámen de estos problemas ha sido tarea de la Comisión de encuestas para Reformas Constitucionales (Enquete-Kommission) que se estableció por la Cancillería Federal en Septiembre 29 de 1970 y que recibió un nuevo mandato del parlamento elegido en 1972, el informe interno de este comité transmitido a finales de 1972, revisa extensamente los problemas relacionados con la Reforma Política del Gobierno y del Parlamento. Como se observa, la creación de organismos o dependencias es la consecuencia de las necesidades que poco a poco se van creando en razón de la evolución y el progreso de la humanidad en donde a su vez encontramos duplicidad de funciones, elementos innecesarios etc... -- situaciones que hacen necesaria la intervención de los organismos-- administrativos para la elaboración de una Reforma Administrativa.

Después de este breve estudio concluiremos que el aspecto práctico de la planeación es pensar teniendo en mente los grandes problemas, pero sin que la preocupación por las dificultades inmediatas haga descuidar los problemas previsibles, que se pueden agigantar si no se les estudia a tiempo.

Al formular planes se puede establecer con ello las bases de una Administración por metas.- Puede delegar funciones específicas a los Funcionarios que tengan responsabilidades en la dirección y estimularlos para que pongan en juego todos los recursos y la -- energía de que sean capaces.

Visto lo anterior, se desprende que en gran medida se ha logrado ya uno de los objetivos mas importantes de la Reforma, es -- decir, la reducción del número de Organismos de Planificación y la -- creación de Unidades Administrativas adecuadas.

Sin embargo, a menudo, lo que se ha ganado en eficacia se ha perdido en " Proximidad con el Ciudadano ": la Administración se ha distanciado no solo espacialmente, sino hasta casi " Sentimentalmente " del Ciudadano; éste ya no se siente tan obligado como antes a prestar su colaboración directa. Además, las economías de gastos generales y de personal, a las que se aspiraba con la Reforma, no han sido logradas. Por el contrario, en algunos casos, los costos - hasta han aumentado. A veces, no ha sido posible crear estructuras administrativas óptimas debido a la oposición de los políticos locales. Por estas razones, la Reforma Administrativa ha sido motivo de insatisfacción y de inquietud.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN U.S.A.

Para Charles E. Merriam⁷⁵ Administración es:

" La actividad de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes. "

A su vez el propio autor define a la Administración Pública como:

Las actividades de las Ramas Ejecutivas de los Gobiernos Nacionales, de los Estados y Locales, los de las Juntas y Comisiones independientes creadas por el Congreso y por las Legislaturas-Estatales, de las Sociedades Mercantiles y Gubernamentales, y las de ciertos Organismos distintos de caracter especializado.

A continuación se hará un breve esbozo de la historia de la Administración Pública en U.S.A.

Cuando los 55 Delegados se reunieron en Filadelfia para redactar la Constitución, los Estados Unidos tenían una población de unos 4 millones de habitantes que vivían en la Costa Oriental, en su mayor proporción eran Agricultores y casi todos ellos atendían relativamente a su propia subsistencia, es decir vivían de lo que producían. La necesidad de Gobierno en ésta época, era insignificante y en lo que era necesaria la actividad cooperativa podía llevarse a cabo con un mínimo de organización

El crecimiento de la población, el propio crecimiento en tamaño de los Estados Unidos, y especialmente los adelantos en Tecnología han cambiado este cuadro, muchas empresas que podían ser -

 (75) Merriam e. Charles. Administración U.S.A., 1976 pp. 36 y ss. Edit.

manejadas en la época de la Revolución sin Autoridad Pública tienen que ser manejadas ahora por los Gobiernos, muchos problemas - que en aquel entonces podían resolverse mediante la cooperación espontánea de los vecinos, requieren actualmente la cooperación sumamente organizada de especialistas profesionales.

Los Sociólogos de E.U. han comparado el crecimiento de las actividades de Gobierno con la proporción de invenciones industriales y han atribuido las demandas de Acción Gubernamental al influjo de varios adelantos técnicos por ejemplo: la Invención del Automóvil dio lugar a organismos encargados de la creación y mantenimiento de Carreteras, otro de expediciones de Licencias y la --- creación de Leyes y Reglamentos para automovilistas etc.

Ahora bien, sumando al cambio Tecnológico como tal, la inmensa diversidad y especialización de la vida moderna ha obligado también a incrementar la actividad del Gobierno, como Organo en cargo de la Administración Pública.

CAMPOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El citado Charles E. Merriam ⁷⁶ contempla la existencia de campos o Esferas y Funciones soberanas de la Administración Pública al establecer lo siguiente:

1.-"Esferas o Campos de la Administración Pública en los Estados Unidos de Norteamérica, Local, Estatal, Regional, Federal e Institucionales.

Será función de lo limitado de la Esfera del funcionamiento que se haga necesaria una mayor especialización dependiéndose del ámbito de que se trate; por ejemplo un Administrador Municipal unicamente se ocupará de cuestiones de Ingeniería y Negocios, mientras que ya en el Campo Federal se contempla las funciones políticas como son: Relaciones Internacionales, Manejo de Finanzas, Comerciales etc.

2.- Funciones Soberanas: La constituyen un grupo de actividades en todos los niveles Gubernamentales relacionados con el derecho y el orden y que son el principal motivo de la creación del Estado Político.

En Estas condiciones se dice que la Política y los Tribunales cuidan de la seguridad de las personas y de sus propiedades, protegen la inviolabilidad de los contratos, mantiene un estado de casos propicio a los Negocios y al Comercio y se encargan de uno de los principales fines del Gobierno: La Administración de Justicia

(76) Merriam E. Charles. op. cit. pp. 45 y ss.

3.- Organización de que se vale la Administración -
Pública. "

EL PODER EJECUTIVO O PRESIDENTE ABRAZA:

1.- El Poder Político ejercido a veces de acuerdo -
con el senado, que abraza: entonces como un Consejo Admi-
nistrativo.

2.- El Poder Administrativo que se compone de dos -
clases de facultades:

a) Las que se refieren al personal de la Adminis-
tración.

El Presidente es el Jefe de la Administración Nacional y
puede nombrar, separar y mandar a todos los subordinados-
(aunque exigiéndose la aprobación del Senado para el nom-
bramiento de los Funcionarios más importantes).

b) Tiene atribuciones relativas a los mismos Ser-
vicios Administrativos, atribuciones materia-
les mas que personales, es decir tiene el de-
recho de realizar una serie de actos en las -
diferentes ramas de la Administración Nacio-
nal.

I. FACULTADES ADMINISTRATIVAS

El Congreso, en sus varias disposiciones sobre los diversos servicios, ha conferido al Presidente facultades y le ha impuesto deberes, que son consecuencia de su deber constitucional de velar por el fiel cumplimiento de las Leyes.

1.- La principal de esas facultades es la Potestad Reglamentaria, que en multitud de casos ha delegado el -- congreso en el Presidente, y que el Presidente debe ejercer sólo en virtud de tal delegación. En el ejercicio de esas facultades no es menester que obre personalmente, -- aún tratándose de funciones cuyo desempeño le asigne la Ley de una manera expresa.

Las disposiciones mediante la cual realiza el Presidente su cometido, son de carácter General o Especial las de carácter -- General son Reglamentos o Instrucciones y se diferencian entre sí en que los primeros obligan a la vez a los Funcionarios de Gobierno y a los Ciudadanos, puesto que el Presidente los dicta por delegación del Congreso, mientras que las segundas no obligan más que a los Funcionarios, y las dicta en virtud de su facultad de dirigir a la Administración entera.

Algunos de los Reglamentos Generales más importantes, extendidos por el Presidente, son los Consulares y los del Servicio Civil. Pero los más importantes de los Reglamentos Administrativos no los expide el Presidente sino los Jefes de los departamentos, -- aunque se considera al Presidente como responsable de todos, entendiéndose que proceden de él por intermedio de los Jefes.

EL GOBERNADOR

FACULTADES:

Políticas.- Atribuciones Militares cuyo ejercicio está - sujeto siempre a las limitaciones contenidas en la Constitución de los Estados Unidos. La cual prescribe que la milicia de las diversas regiones se hallará bajo el mando del Presidente cuando sea -- llamada al servicio activo de la Unión.

Quizá esto se debe a que la Administración Militar, al -- tiempo de crearse el cargo de Gobernador era una prerrogativa de - la Corona Inglesa. En varias regiones, el Gobernador no puede obrar personalmente en campaña, a menos de autorizarle un acuerdo del -- Poder Legislativo Regional.

Facultades del Gobierno con respecto a actos del Poder -- Legislativo. El Gobernador tiene la facultad de convocar una Legis- latura extraordinaria, y la facultad y el deber de dirigir mensa- - jes a los cuerpos Legislativos, informándole sobre la situación de la Región y recomendándoles las medidas que estime oportunas etc.

FACULTADES ADMINISTRATIVAS

Facultades de Nombramiento: En Nueva York era más extensa que en ninguna otra parte.- Aquí el Gobernador tenía la facultad - de nombrar la mayoría de los Funcionarios, aunque con la aproba- - ción del Consejo de Nombramiento, formado de miembros del Senado.

JEFES DE DEPARTAMENTO

Los Jefes de Departamento se hallan completamente subordinados al Jefe Ejecutivo y dependientes de él, a consecuencia de la precaria posesión de sus cargos, y estarán en armonía unos con otros y con el Presidente, puesto que él los ha elegido, conociendo sus opiniones. Hay, pues, garantías completas para la marcha -- eficaz y concertada de la Administración Nacional bajo la dirección del Presidente.

Pero en las regiones el caso es muy distinto, todo Jefe de Departamento, mientras no incurra en corrupción, tiene derecho a dirigir los asuntos de su incumbencia como estime oportuno, y es de hecho independiente del Gobernador que poco o nada influye en la marcha de los asuntos Administrativos.

Algunas Constituciones Regionales han sido bastante cínicas para declarar cuál es la verdadera posición del Gobernador y cual la de los Jefes de los Departamentos, y consagran un artículo a los Funcionarios Administrativos entre los cuales no se incluye al Gobernador, pero reconocen o no las Constituciones, el hecho es que el Gobernador, no es el Jefe de la Administración en las regiones de la Unión Americana.- El Derecho Administrativo Americano ha añadido a la famosa Trilogía de Poderes de Montesquieu un Cuarto Poder: El Poder Administrativo, que es independiente casi en absoluto del Poder Ejecutivo, y que por lo que se refiere a la Administración Central, se asigna a Funcionarios, no solo independientes del Gobernador sino también unos de otros.

Economía: En los tres niveles Gubernamentales, Federal, - Estatales y Local o Municipal las tres clases principales (Nego-- cios, Trabajo y Agricultura) tienen sus propios Departamentos Eje cutivos encargados de representar y fomentar sus intereses.

Los Económistas sostienen que en una Sociedad tan opulen ta como la Norteamericana es casi imposible enumerar todos los com plicados detalles de proceso y organización en forma suficientemen te deta llada como para darse una idea general, a continuación se - enumeran algunas características:

a) Hay oficinas en todas las Esferas del Gobierno - que están interesadas en los recursos de la Nación.

b) En el terreno de la Producción hay oficinas Fede rales encargadas de la reglamentación de la Energía Elec trica, Gas, Petroleo, Comunicaciones etc...

Hay además muchas oficinas en el Departamento de -- Agricultura que fomentan y regulan la Producción de ali- mentos y fibras vegetales.

c) En el terreno de Distribución hay oficinas en to dos los niveles encargadas de las Normas Reguladoras del Sistema de Competencia, a fin de evitar monopolios, anun cios engañosos, y además prácticas comerciales viciosas.

PLANEACION ELEMENTO BASICO EN LA ADMINISTRACION DE E.U.

CONCEPTO

PLANEACION: Mirar y proyectar hacia el futuro.

La Planeación es lo que en Frances se llama Prevoyance, - es decir, ver hacia adelante o anticipadamente.- Es un intento or ganizado para predecir problemas futuros, para entenderse con ellos mediante ciertos elementos que los contraresten, se trata de estar a la altura de la evolución, que es la característica más común en la vida Institucional y Social, se trata de anticipar e influir en ella, a fin de evitar que toda la organización se vea abrumada con nuevos problemas y además para hacerla más capaz de sacar provecho de las situaciones venideras.- A su vez la Planeación trata de evi tar discontinuidades que producen acciones ciegas, torpes, embarazosas y prevenir decisiones precipitadas, se trata de mejorar el funcionamiento presente y de relacionarlo con problemas futuros.

En base a esto podemos decir que la Planeación es una -- cuestión de orden practico, o sea un análisis progresivo de como - realizar ciertos fines, o bien podemos definirlo como: Poner en el claro los objetivos propios y luego determinar que acciones habrán de tomarse, por quién, cuando, mediante que metodos y a que costo- a fin de alcanzar las metas deseadas.*

* Charles E. Merriam. op. cit. pp. 58 y ss.

CARACTERISTICAS DE LA PLANEACION

Para que la Planeación ocupe el lugar que merece dentro de la Administración Pública de E.U. debe tener los siguientes elementos:

Se describen cinco etapas principales en el proceso de Planeación:

- a) Determinación de Objetivos.
- b) El Acopiamiento de datos, es decir la investigación para entender el problema.
- c) La presentación de soluciones alternas.
- d) El establecimiento de sistemas o elección de alternativas ejemplo: estudiar o interpretar la Ley y las Normas que le sirven de base.
- e) La ejecución detallada de la alternativa escogida, es decir, lo que se conoce con el nombre de Planeación de trabajo o de Operaciones.

Como se puede observar la Planeación es algo más que predecir o pronosticar, no es sólo querer descubrir el curso probable de los acontecimientos y las soluciones alternas que pudieran tomarse, sino también proyectar y prepararse uno para tener decisiones listas llegado el caso.

Ahora bien dentro de las etapas del proceso de Planeación se puede determinar a los objetivos como el elemento principal o indispensable puesto que cuando están claras, todos los demás factores que están en el Proceso Administrativo ajustan en su sitio y además vigorizan la Administración más que las demás fun--

ciones de la Dirección, esto no quiere decir que la fijación de metas agota la función de la Planeación.

En conclusión los objetivos son: Las Metas, La Consecuencia o Resultado final de cualquier plan, una vez que se han tomado en cuenta los demás elementos dentro del proceso de Planeación y -- aún la posibilidad de realizarlos, otro elemento también indispensable dentro de la Planeación es el Factor Tiempo e interviene así: ejemplo: Una vez que se ha tomado una decisión entre posibles alternativas, deberá emprenderse el programa, el cual permitirá comprobar la viabilidad del plan ejemplo: LA NASA (Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio) decide que es indispensable encontrar cierta substancia indispensable para la elaboración de cristales de naves espaciales, pero resulta que en tres años no han encontrado dicha substancia es obvio que el plan tendra que abandonarse puesto que resulta incosteable por no obtener buenos resultados y - además de haber transcurrido bastante tiempo.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN U.S.A.

Entrando al tema de la Reforma Administrativa en U.S.A., - se observa, que al crecer las responsabilidades del Gobierno Federal, es obvio que la eficiencia ha cedido frente a la política en la asignación de nuevas funciones y programas dentro de los Ministerios, las Agencias de Gobierno, los Grupos de Interés y los Comités del Congreso, generalmente tienen puntos de vista diferentes en cuanto a los Organismos que deben asumir funciones específicas Gubernamentales. El resultado con frecuencia suele ser una fusión de responsabilidades entre diferentes Organizaciones o bien una duplicidad de responsabilidades entre varios Organismos.

Esta confusión en las responsabilidades, frecuentemente hace que el gobierno sea ineficaz al llevar a cabo sus funciones - e irresponsable por sus fallas, de tal manera que los conflictos - entre dependencias, la duplicidad o duplicación de esfuerzo, las - disputas, las competencias burocráticas y las acciones poco coordi - nadas se convierten en la Norma no en la Excepción.

Desde el punto de vista general de las deficiencias de - estructura del Gobierno y reconociendo que se deben escoger bien - las prioridades en razón de que no se puede hacer todo a un tiempo, enfocando sus objetivos a las siguientes áreas:

- 1.- Energéticos
- 2.- Educación
- 3.- Comercio Exterior
- 4.- Seguridad Nacional

Ahora bien, ya adentrándose en el proceso de Reforma Admi - nistrativa, se desprende que la eficiencia del Gobierno Federal, de - pende en gran medida de la productividad y motivación de la fuerza - de trabajo del Gobierno y tomando como punto de partida:

a).- Las Reformas Regulatorias o de Administración - Regulatoria .- Intentándose crear un sistema más coherente de Admi - nistración Central para los programas de Regulación con impacto en el Sector Privado o en los Gobiernos Estatales o Locales, esto se - lleva a cabo desarrollando nuevos procesos administrativos que re - quieren de analisis de costo-beneficio, para que los reglamentos -- que se propongan se analicen desde ese punto de vista. Una de las - ideas que se estan considerando es la operación de un presupuesto - regulatorio que evalúe el impacto de los proyectos de reglamentacio

nes sobre la formación de capital del Sector Privado cada año.

b).- También se ha propuesto reducir el papeleo y la complejidad de la Administración Gubernamental, pese a que con la expansión de las responsabilidades gubernamentales, se ha registrado un aumento que corresponde a la complejidad y al papeleo relacionado con éstas actividades, el costo de éste papeleo es difícil calcular, sin embargo se coincide en que dicho costo asciende a miles de millones de dolares al año.

c).- Se trata de reducir los trámites burocráticos - impuestos al Público por parte de las dependencias gubernamentales, tratando así de controlar la cantidad de papeles que generan las actividades gubernamentales en un año determinado.

d).- Area de prevención de Fraudes y Desperdicios.- en cualquier gran Organización, habra intentos de defraudar al Gobierno; para descubrir, para investigar, y para evitar prácticas de desperdicio y de fraude, el Congreso ha aprobado una ley que establece oficinas de inspectores generales en algunas dependencias y entidades, teniendo gran independencia y control sobre las actividades de auditoría en sus organismos, a fin de asegurar la "Integridad y Honradez en las operaciones gubernamentales, razón por la cual se han girado instrucciones para que los aspectos más relevantes de esta Ley se hagan extensivos a todo el Gobierno.

Con base en lo anterior se desprende que al igual que en México, en los Estados Unidos se presenta el fenómeno de la duplicidad de funciones en las Secretarías de Estado o Dependencias del Gobierno Federal, misma que ocasiona la ineficacia en las mismas, - lo que trae como consecuencia disputas, competencia o duplicidad de las acciones

Del mismo modo se llevan a cabo Reformas en cuanto a estructuras de Gobierno tomando en cuenta sus prioridades.

En cuanto al proceso de Reforma Administrativa, relacionado con el inciso a) buscan eficacia y eficiencia en los programas de Administración, necesitando llevar a cabo la planeación y el presupuesto de los mismos.

Por lo que se refiere al inciso b).- se intenta reducir el gasto público, con relación al gasto excesivo de papeleo. Y el inciso c).- como consecuencia del anterior busca reducir los trámites burocráticos, ésta parte de la Reforma la podríamos equiparar a lo que en nuestro país se denomina Simplificación Administrativa.

Finalmente por lo que respecta al inciso d).- lo podríamos equiparar a nuestra Secretaría de la Contraloría General de la Federación y en conclusión se observa una gran similitud entre la Reforma Administrativa de los Estados Unidos de America y la de México.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA U.R.S.S.

En el estudio llevado a cabo sobre la U.R.S.S. se observa que, "el Organó Superior de Poder es el Soviet Supremo de la --- U.R.S.S.⁷⁷, facultado para resolver todos los problemas reservados a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Art. 108 -- Constitucional)."

Ahora bien el Consejo de Ministros de la U.R.S.S. es el Organó encargado de llevar a cabo la Administración, como se desprende del artículo 131 de la Ley en consulta, el Consejo de Ministros de la U.R.S.S. está facultado para decidir todos los asuntos de Administración del Estado, que sean de incumbencia de la Unión, siempre y cuando según la Constitución no sean de la competencia - del Soviet Supremo y del Presidium del Soviet Supremo de la U.R.S.S.

Así mismo el Consejo de Ministros interviene como orientador y unificador de la labor de los Ministerios Federales y Federales-Repúblicanos, de los Comités Estatales de la U.R.S.S. y de otros organismos de su competencia (Artículo 135 Constitucional).

Los Ministerios Federales y los Comités estatales de la U.R.S.S. dirigen, en todo el territorio del país, los Sectores de la Administración que les están encomendados o ejercen la Dirección intersectorial de manera inmediata o a través de los órganos creados por ellos.

Los Ministerios Federales-Repúblicanos y los Comités Estatales de la U.R.S.S. dirigen el Sector de la Administración que les está encomendado o ejercen la Dirección intersectorial a través, por lo general, de los correspondientes Ministerios, Comités

 (77) Constitución Ley Fundamental de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Edit. de la Agencia de Prensa Nóvosti, Moscú 1982 pp. 108 y ss.

Estatales y otros órganos de las Repúblicas Federadas y Administran directamente algunas empresas y complejos de subordinación federal. El Presidente del Soviet Supremo de la U.R.S.S. determina el orden de transferencia de las empresas y complejos de la Subordinación - Republicana y Local a la Federal

Los Ministerios y Comites Estatales de la U.R.S.S. responden por la situación y el desarrollo de las Esferas de la Administración que les han sido encomendadas; en los límites de su competencia dictan disposiciones sobre la base y en cumplimiento de las Leyes de la U.R.S.S. y de otras desiciones del Soviet Supremo de la U.R.S.S. y de su Presidium, de las disposiciones y ordenes - del Consejo de Ministros de la U.R.S.S. y organizan y comprueban su cumplimiento.

De lo antes descrito, se observa que en el regimen de Gobierno de la U.R.S.S. existe una relación Jerárquica de Subordinación entre los distintos organos de Gobierno que se detallaron - anteriormente.

A su vez se contempla la existencia de la Sectorización otorgandoles a los Ministerios Federales-Repúblicanos la calidad - de Directores de Sector.

" Visto lo anterior se puede observar que la Administración de la U.R.S.S. es eminentemente Centralista, tomando en cuenta su regimen de Gobierno Socialista⁷⁸, "de tal manera se desprende que al igual que en los anteriores países estudiados, la Reforma - Administrativa en este país a través de la Planeación, entendiéndose se como una gigantesca red que llega a todos los niveles y penetra hasta la más pequeña oficina Administrativa.

 (78) A.F. Leemans. Como Reformar la Administración Pública.
 Edit. Fondo de Cultura Económica 1ª Edición, México 1977
 pp. 334 y ss.

Ya se mencionó anteriormente que el régimen de Gobierno de la U.R.S.S. es Socialista, de ahí que este país la Planeación se ha de llevar a cabo de una manera exageradamente estricta, en virtud de que éste país busca el modelo ideal de Organización Administrativa que se adecue a su régimen de Gobierno.

Habiendo dado una breve idea de como se compone la Administración Pública en la U.R.S.S., observaremos de que manera se manifiesta la Reforma Administrativa; ahora bién, tomaremos como punto de partida, el acontecimiento denominado PERESTROIKA, que significa RENOVACION o REESTRUCTURACION, mediante la cual, la población propone soluciones por medio de un foro abierto, tomando en cuenta que es la misma quien está mas allegada, o es quien sufre las molestias o contratiempos ocasionados por las fallas o errores en la Administración, de tal situación se desprende lo siguiente:

a).- El incremento en la producción⁽⁷⁹⁾ y la reducción de gastos , siendo esta una medida de aumentar ingresos al Estado y la disminución de gastos al mismo, situación por medio de la cual se obtendría un gran desarrollo, en razón de la completa dependencia que tienen las empresas del Estado y que pondría de manifiesto la eficacia y la eficiencia de la empresa de que se trate y en consecuencia del Estado al cual se encuentra subordinado.

b).- La manifestación de la Democracia⁽⁸⁰⁾ , en el sentido de que " En un SOVJOS (Hacienda Agropecuaria Soviética) deben ser electos los dirigentes, así mismo, cada 10 días se hace un análisis y estudio del estado que guardan las cosas, en donde el trabajo de cada persona es evaluado y fijado en un acta que posteriormente sirve para determinar el salario y las primas, ésto además viene a sofocar el problema del descontento de la Población, como se desprende de la siguiente manifestación " no se efectuaba ninguna la-

bor económica. Como consecuencia de ello, hemos llegado a una situación tal en que muchas personas no quieren trabajar en las Haciendas, el mas vago exige 5 o hasta 10 rublos solo por el hecho de presentarse en el trabajo, esta situación puede enmendarla unicamente el interés económico que despertemos en la gente", esto es en razón de que formará un aliciente para la población, toda vez que entre más o mejor presten su trabajo, obtendrán mayores ingresos que originará mayor producción que a su vez traducirá en mas ingresos para el Estado, lo antes expresado hace suponer la tendencia al Capitalismo.

c).- Comercio Exterior, necesidad planteada en el sentido de que la producción de cualquier empresa puede llegar a saturar el mercado interno de la U.R.S.S. y que una vez logrado esto la sobre producción se quedaría estancada y por consiguiente ocasionaría pérdidas al Estado, y a su vez establecerse el sistema de la Libre Empresa, en la que cada quién compraría, la calidad y la cantidad de los artículos que requiera, tal como lo manifiestan a continuación , " Nuestra Autonomía es muy convencional, me refiero en primer lugar, a la forma de planificar, la cual debe ser puesta en concordancia con la autofinanciación. Por ahora todos los planes -- son hechos arriba, tomamos el tema de los suministros, si somos una Empresa Autogestionada, entonces deben permitirnos que compremos al por mayor con nuestro dinero, todo lo que necesitamos escoger y comprarlo, ¿ y las asignaciones de fondos ?, si no son mas que una forma de racionamiento, coge lo que te dan, si no otros llevarán, la venta libre de recursos y maquinaria elevaría la calidad de los mismos, por lo menos en igual grado que el control estatal, ya que no compraríamos artículos defectuosos, al ser implantado ese sistema, - el país no produciría por ejemplo, tantos tractores y maquinas, cuya tercera parte permanece parada".

En consecuencia con la PERESTROIKA, se busca , " decir-
la verdad, denunciar las deficiencias y erradicarlas con el trabajo
diario, así como defender con firmeza la independencia de las empre-
sas y desarrollar la iniciativa de cada persona ".

Lo anterior pone de manifiesto, de una manera breve, la -
ingerencia de la Reforma Administrativa en la U.R.S.S.

(79) PERESTROIKA, Que es para Usted, Editorial de la Agencia de -
Prensa Novosti, Moscú, 1987.

(80) PERESTROIKA, op. cit. pp. 15,16 y ss.

C) LA NUEVA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA CENTRALIZADA COMO RESULTADO DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA

En el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Centralizada, tanto de 1976 como de 1983 se plasman los elementos que integran la Administración Pública Federal Centralizada y son:

- a) Presidente de la República
- b) Secretaría de Estado
- c) Departamentos Administrativos
- d) Procuraduría General de la República

Se observa que al hablar de Reforma Administrativa, no implica el cambio o denominación de los órganos que integran la Administración Pública Federal Centralizada como lo manifiesta el artículo 1º de su propia Ley, sino que la Reforma se manifiesta en el número de organismos o dependencias que integran o están supeditados a cualquiera de los Entes Administrativos antes mencionados: de ahí que encontramos que fueron suprimidos organismos o dependencias que dependían directamente del Presidente de la República por ejemplo: La Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia.

En cuanto a las Secretarías de Estado, aumentó el número de las mismas y se redujo el de los Departamentos Administrativos, existiendo modificaciones incluso en cuanto a sus facultades, suprimiendo, aumentando y funcionando las mismas, quedando organizada de la manera que a continuación se detalla:

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL

1976

- a) Secretaría de Gobierno
 - b) Secretaría de Relaciones Exteriores
 - c) Secretaría de la Defensa Nacional
 - d) Secretaría de Marina
 - e) Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - f) Secretaría de Programación y Presupuesto
 - g) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
 - h) Secretaría de Comercio
 - i) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
 - j) Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 - k) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
 - l) Secretaría de Educación Pública
 - m) Secretaría de Salubridad y Asistencia
 - n) Secretaría de Trabajo y Previsión Social
 - o) Secretaría de la Reforma Agraria
 - p) Secretaría de Turismo
- 1) Departamento de Pesca
 - 2) Departamento del Distrito Federal

Las Reformas hechas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1983, se enumeran a continuación:

En primer lugar el número de Departamentos Administrativos se redujo, quedando como único el Departamento del Distrito Federal, adquiriendo el Departamento de Pesca la categoría de Secretaría de Estado.

Desaparece también la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, quedando en su lugar la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, adquiriendo facultades que antes correspondían a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en lo relacionado a la Ecología y el medio ambiente.

Se suprime la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, naciendo en su lugar la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, absorbiendo las facultades delegadas en cuanto a lo Industrial, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, pues anteriormente solo se llamaba Secretaría de Comercio.

Y por último la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Nación, organismo creado por acuerdo del Ejecutivo Federal, para impulsar la renovación moral, registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la -- Administración Pública, contribuir a elevar y mejorar la eficiencia en las dependencias, inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal entre otras cosas.

Quedando de esta manera muy general el panorama de la -- Reforma Administrativa en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 y 1983, mismas que se explicarán más ampliamente en el capítulo siguiente.

**INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
CENTRALIZADA A LA LUZ DE LAS REFORMAS A LA LEY -
ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

CAPITULO IV

- A) INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
CENTRALIZADA BAJO LA LEY ORGANICA DE LA ADMINIS-
TRACION PUBLICA FEDERAL DE 1976.**

- B) INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
CENTRALIZADA BAJO LAS REFORMAS Y ADICIONES HECHAS
A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA -
FEDERAL DE 1982.**

- C) SUS ASPECTOS CONSTITUCIONALES.**

A) INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
(CENTRALIZADA) BAJO LA LEY ORGANICA DE LA ADMI
NISTRACION PUBLICA FEDERAL DE 1976.

A través de los tres capítulos anteriores se ha podido observar que la Administración Pública Federal en México, desde un punto de vista Orgánico, en los últimos diez años ha tenido una gran evolución como consecuencia de la denominada Reforma Administrativa.

En efecto, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecida por el Legislador Federal, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 90 Constitucional, se crea una nueva estructura de la Administración Pública Federal Centralizada si bien es de destacar que por razones diversas a dicha Ley Orgánica, especialmente al final del sexenio del Lic. López Portillo y con la nueva Administración del Lic. De La Madrid, de nueva cuenta se reformo la Ley. A fin de que el lector tenga una noción más amplia del establecimiento de la nueva Estructura Orgánica, en las siguientes páginas describiré cada cambio, en el cual intervienen tanto elementos humanos como materiales, revestidos de gran importancia, que es llevada a cabo por el Poder Ejecutivo, para proporcionar Servicios Públicos, encaminados a buscar un fin determinado que es la satisfacción del interés general, el estudio a que me refiero es el siguiente.

LAS REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
EN 1976.

El estudio de las Reformas a la Administración Pública Federal en 1976 implica tomar como punto de partida la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

Esta Ley no fué reformada o modificada sino hasta el año de 1974 fecha en la que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria y el -- Departamento de Turismo adquirió el rango de Secretaría de Turismo.

En dicho ordenamiento legal se estableció la siguiente estructura de la Administración Pública Federal.

- 1.- Presidencia de la Republica
- 2.- a) Secretaría de Gobernación
 - b) Secretaría de Relaciones Exteriores
 - c) Secretaría de la Defensa Nacional
 - d) Secretaría de Marina
 - e) Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - f) Secretaría de la Presidencia
 - g) Secretaría de Patrimonio Nacional
 - h) Secretaría de Industria y Comercio
 - i) Secretaría de Agricultura y Ganadería
 - j) Secretaría de Recursos Hidráulicos
 - k) Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 - l) Secretaría de Obras Públicas
 - m) Secretaría de Educación Pública
 - n) Secretaría de Salubridad y Asistencia
 - o) Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- 3.- a) Departamento de asuntos Agrarios y Colonización
 - b) Departamento de Turismo
 - c) Departamento del Distrito Federal
 - d) Departamento de la Industria Militar
- 4.- Procuraduría General de la República

Reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1974.

Como se mencionó anteriormente en el año de 1974 se reformo la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, siendo sus aspec-

-tos principales:

a) El Departamento de Asuntos Agrarios y Coloniza --
ción, se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria.

b) El Departamento de Turismo, se convirtió en Secre
taría de Turismo.

Cabe destacar que esta Ley contemplaba la existencia de -
fenómenos relativos a la creación de Comisiones Intersecretariales
Sectorización, Fideicomiso y Empresas de participación Estatal.

Posteriormente en el año de 1976 se abrogó la Ley en com-
mentario y entró en vigor la Ley que a continuación analizo.

LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El Legislador, tomando en cuenta que desde el año de 1958,
no se elaboraba una Reforma Administrativa, hizo necesaria una re
structuración y ajuste a fondo en la estructura Orgánica, pues como
se observa en capítulos anteriores los propositos básicos de la --
Reforma Administrativa son ⁷⁹ :

" La Eficiencia, La Eficacia y la Congruencia de la Adminis
tración Pública, y siendo notorio que el crecimiento demográfico -
del país acarreó problemas socioeconómicos y técnicos considerable
mente mas amplios y complejos que las de entonces que convirtieron
el Aparato Administrativo en obsoleto por lo que se hizo indispen-
sable la creación de nuevas Facultades u Organismos Administrati--
vos para cumplir el objetivo de la Administración Pública, que es-
la satisfacción del Interés General. "

(81) Carrillo Castro, Alejandro. op. cit. pp. 67

Como ya se mencionó anteriormente, en 1974 hubo Reformas Administrativas de poca importancia, pero las Reformas a la Administración Pública de verdadera trascendencia, son las que conformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, misma que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y que se mencionan a continuación:

1).- La Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos se fusionan para dar lugar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, argumentando que era incongruente tener dividida la Administración de los Insumos, el Riego, la Tenencia de la Tierra y la integración de elementos para optimizar la Producción Agropecuaria y Forestal.- otorgandole a esta dependencia facultades para aplicar Leyes tales como: Ley Federal de Aguas etc.

2).- "La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; Organismo que sustituye a la Secretaría de Patrimonio Nacional⁸², denominación concedida por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Organismo encargado, de dirigir, coordinar y evaluar al Sector Industrial en los términos de la Legislación aplicable, incluyendo el Sector Minero y Energético, con el propósito de que los planes y programas sectoriales sean congruentes en el desarrollo integral del país, así como poseer, vigilar, conservar y/o administrar los bienes de propiedad originaria de la Nación, impulsar el desarrollo de los energéticos, proteger y fomentar la Industria Nacional etc... así como la competencia de aplicar, la Ley de Fomento a la minería etc.

 (82) Manual de Organización del Gobierno Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1982 pp. 397-399 y ss.

3).- La Secretaría de Comercio⁸¹, anteriormente denominada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado como Secretaría de Industria y Comercio, organismo que vincularía integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores, así como la intermediación que encarece indebidamente los productos que adquiere el pueblo mexicano, así como mayor eficacia en la Exportación de nuestros productos al exterior, un más cuidadoso manejo de las Importaciones que realiza -- nuestro país.

4).- "La creación del Departamento de Pesca⁸², por -- ser una dependencia de nueva creación, merece un estudio un poco más detallado, al respecto podemos decir que al crearse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en el Régimen del Presidente Adolfo López Mateos, la Comisión para el Fomento de la Piscicultura Rural, así como la Dirección General de Pesca e Industrias conexas paso a formar parte de la Secretaría de Industria y Comercio, antes de la Secretaría de Marina."

"En ese mismo periodo tiene lugar el establecimiento de -- la Comisión Nacional Consultiva de Pesca (D.O. 16-XII-1961) órga no de asesoramiento y consulta permanentes de la Secretaría de Industria y Comercio, y en 1962 en la Secretaría de Agricultura y -- Ganadería se crea la Dirección de Piscicultura Agrícola⁸³."

(83) Manual de Organización del Gobierno Federal. op. cit. pp. 429-430

(84) Ibid. pp. 743

(85) Ibidem.

" Al transformarse el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria, se crea la Dirección General de Ejidos Pesqueros, que después viene a denominarse de Desarrollo Pesquero Ejidal, dependiente de ésta misma Secretaría.⁸⁴ "

Así mismo es de considerarse la Reforma al artículo 17 Constitucional mediante el cual se establece la zona económica exclusiva de las 200 millas náuticas, facultando a la Nación a ejercer los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las Leyes del Congreso y la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 Constitucional relativo a la zona económica exclusiva (D.O. 13-II-1976).

Finalmente, con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se unifican en el entonces Departamento de Pesca, todas aquellas funciones anteriormente dispersas en diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, que inciden en materia pesquera, ocupándose de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos.

5).-⁸⁵ "La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se establecieron las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes," en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, se le incorporan las funciones relativas al fomento a la Marina Mercante, atendiendo igualmente a la provisión de su infraestructura y a la Administración de los Puertos.

(86) Ibidem.

(87) Ibid. pp. 503

6).-"La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas" ⁰⁶ en sustitución de la Secretaría de Obras Públicas, "creada ésta en razón a que México se transforma de Rural a Urbano a una velocidad dos veces mayor en comparación con 1968, lo que ha provocado una acentuada dispersión en lo que a Asentamientos Humanos se refiere, por lo que se hace indispensable la creación de programas -- eficaces de vivienda y urbanismo, adicionando a las actuales funciones de la Secretaría de Obras Públicas, aquellas que se encuentran dispersas en distintas Dependencias y que le permitan instrumentar eficazmente las Políticas de Asentamientos Humanos, así como la reestructuración de las funciones, y organización de las Direcciones Generales de Construcción y de Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado etc.

7).-"Secretaría de Programación y Presupuesto. Sustituye a la Secretaría de la Presidencia ³⁷, la Planeación Financiamiento y control de las Actividades Públicas, -- eran llevadas a cabo por tres dependencias del Ejecutivo, situación que impidió muchas veces que ésta que debe ser una tarea continua en lo Administrativo, se llevara a cabo de una manera coherente y oportuna. La Planeación del Gasto Público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la Presupuestación del Gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- y la Secretaría de Patrimonio Nacional encargada del Control y Programación de las entidades paraestatales, situación que originó que estas funciones estuvieran bajo un solo responsable, la Secretaría de Programación y Presupuesto.

 (88) Manual de Organización del Gobierno Federal op. cit. pp.533-534.

(89) Ibid. pp. 367-373 .

Las Reformas antes mencionadas fueron elaboradas, con el fin de generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos, así como realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo-eficaz que permita al pueblo encontrar en la Administración Pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

B) INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
CENTRALIZADA BAJO LAS REFORMAS Y ADICIONES HECHAS
A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FE-
DERAL DE 1982.

El presente tema lo inicio haciendo un estudio compara-
tivo de la Organización de la Administración Pública Federal Cen-
tralizada tomando en cuenta la organización de la misma en el año
de 1976 y 1982 como aparece a continuación.

1976	1982
1.- Secretaría de Gobernación	1.- Secretaría de Gobernación
2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.	2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
3.- Secretaría de la Defensa Nacional.	3.- Secretaría de la Defensa Nacional.
4.- Secretaría de Marina	4.- Secretaría de Marina
5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6.- Secretaría de Programación y Presupuesto.	6.- Secretaría de Programación y Presupuesto.
7.- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.	7.- Secretaría de la Contralo- ría General de la Federa- ción.
8.- Secretaría de Comercio.	8.- Secretaría de Energía Mi- nas e Industria Paraesta- tal.
9.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.	9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

- | | |
|--|--|
| 10.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. | 10.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. |
| 11.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. | 11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. |
| 12.- Secretaría de Educación Pública. | 12.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. |
| 13.- Secretaría de Salubridad y Asistencia. | 13.- Secretaría de Educación Pública. |
| 14.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social. | 14.- Secretaría de Salubridad y Asistencia (actualmente Secretaría de Salud) |
| 15.- Secretaría de la Reforma Agraria. | 15.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social. |
| 16.- Secretaría de Turismo. | 16.- Secretaría de la Reforma Agraria. |
| I.- Departamento de Pesca. | 17.- Secretaría de Turismo. |
| II.- Departamento del Distrito Federal. | 18.- Secretaría de Pesca. |
| a) Procuraduría Federal de la República. | I.- Departamento del Distrito Federal. |
| | a) Procuraduría General de la República. |

Esta organización se encuentra comprendida dentro del artículo 26 tanto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 como de 1982 y al respecto se observan las siguientes modificaciones:

a) A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le faculta la Planeación, Coordinación y Vigilancia del Sistema Bancario del País (Artículo 31 Fracc. VII ---- L.O.A.P.F.), en vista de la cancelación de las conesio nes a los particulares para llevar a cabo la actividad - Bancaria.

b) Secretaría de la Contraloría General de la Federa ción, creada en la Reforma Administrativa de 1982 pero - ésta será objeto de un estudio más detallado en posterior es páginas, para lo cual remito al Lector a la consulta de la página No. 127 de este trabajo.

c) La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial- pasó a ser la dependencia que actualmente se denomina -- Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal (Ar tículo 33 L.O.A.P.F.), y el Fomento Industrial quedo a- cargo de lo que ahora es Secretaría de Comercio y Fomen- to Industrial, (Artículo 34 L.O.A.P.F.).

d) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públi cas, cambió su denominación para pasar a ser la dependen cia llamada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, - con las mismas facultades que la anterior, otorgándosele además las tareas de Restitución y Protección de los Sis temas Ecológicos del País.

e) Departamento de Pesca, cambia su denominación de- Departamento de Pesca para pasar a ser Secretaría de Pes ca, con las mismas facultades de cuando era Departamento, otorgándosele además entre otras, la participación con - la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la deter minación de los criterios generales para el establecimi- ento de los estímulos fiscales y financieros necesarios- para el fomento de la actividad pesquera, y administrar-

su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. Proponer ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la celebración de Convenios y Tratados Internacionales relativos al Recurso de Pesca etc.

f) Secretaría de Salubridad y Asistencia⁹⁸. Cambia su denominación de Secretaría de Salubridad y Asistencia a la de Secretaría de Salud, con las mismas facultades, - cambio hecho, según palabras del propio Titular de la -- Secretaría, en base a una nueva concepción de la Salud : " que la Salud ciertamente tiene una dimensión Psico-biológica, pero la tiene también Social, Económica y Política; la Salud es un valor Psico-biológico, pero es también un valor Social, Económico y Político ".

(90) Secretaría de Salubridad y Asistencia. Boletín 45
24 de Enero de 1985.

LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL
DE LA FEDERACION.

Cabe señalar lo que dispone el artículo 133 Constitucio--
nal, " Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que -
emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la --
misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la Repú--
blica con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la -
Unión ", lo que trae como consecuencia la preponderancia de la ---
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre las --
demás Leyes o Tratados existentes.

Sentado este precedente se observa que en efecto, el Cons-
tituyente de 1917, estableció en favor de la Cámara de Diputados -
la facultad de revisión de la Cuenta Pública, a fin de conocer los
resultados de la gestión financiera.

Es a través de la Contaduría Mayor de Hacienda que la Cá-
mara de Diputados lleva a cabo la vigilancia y comprobación del --
exacto gasto de las partidas del presupuesto. En caso de que los -
gastos efectuados no se justifiquen, establecerá las responsabili-
dades de acuerdo con la Ley correspondiente. Esta Ley viene a ser-
precisamente la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores -
Públicos, expedida por el Congreso de la Unión en la forma y térmi-
nos del artículo 109 Constitucional, que en su primer párrafo esta-
blece:

" El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Esta-
dos, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedi-
rán las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y --
las demás Normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este-

carácter, incurran en responsabilidad.

Luego entonces es por disposición Constitucional que la Contaduría Mayor de Hacienda deba encargarse del fincamiento de responsabilidades en los términos de la Ley mencionada, por ello resulta contradictorio que en un período de crisis económica, se dupliquen las funciones de esta Entidad, por medio de la creación de la Secretaría de la Contaduría de la Federación, cuyas facultades son, según ya quedo asentado similares, máxime que el presupuesto anual destinado a esta Dependencia es de gran importancia, lo que da lugar a considerar innecesaria la Secretaría antes mencionada, esto es por que en mi opinión esta Dependencia invade la esfera de competencia del Poder Legislativo, concretamente de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ahora bien, desde mi muy particular punto de vista, y en cuanto al nivel Jerárquico, tomando en cuenta lo manifestado en el artículo 133 mencionado anteriormente, debe observarse la preponderancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, con facultades descritas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o Carta Magna, sobre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien tiene su regulación Jurídica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

carácter, incurran en responsabilidades.

Luego entonces es por disposición Constitucional que la Contaduría Mayor de Hacienda deba encargarse del fincamiento de -- responsabilidades en los términos de la Ley mencionada, por ello -- resulta contradictorio que en un período de crisis económica, se -- dupliquen las funciones de esta Entidad, por medio de la creación -- de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, cuyas facultades son, según ya quedo asentado similares, máxime que el presupuesto anual destinado a esta Dependencia es de gran importancia, -- lo que da lugar a considerar innecesaria la Secretaría antes mencionada, esto es por que en mi opinión esta Dependencia invade la esfera de competencia del Poder Legislativo, concretamente de la -- Contaduría Mayor de Hacienda.

Ahora bien, desde mi muy particular punto de vista, y en cuanto al nivel Jerárquico, tomando en cuenta lo manifestado en el artículo 133 mencionado anteriormente, debe observarse la preponderancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, con facultades descritas en la Constitución Política de los -- Estados Unidos Mexicanos o Carta Magna, sobre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien tiene su regulación -- Jurídica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

"La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia de nueva creación, que tiene entre otras facultades la de ser la encargada del seguimiento, Control y Coordinación del Proceso de Simplificación Administrativa⁸⁹", que además de impulsar la renovación moral en el Sector Público Federal, deberá contribuir a mejorar y elevar la eficiencia de sus dependencias y entidades.

Los objetivos de la Reforma Administrativa, como se desprende de capítulos anteriores son: la Eficacia, la Eficiencia y la Congruencia en la Administración Pública, de ahí que se puede considerar a la Simplificación Administrativa como un adelanto más dentro de los programas de Reforma Administrativa buscando los objetivos antes señalados, teniendo como fin fundamental la simplificación y agilización de procedimientos y trámites administrativos, así como eliminar procedimientos, niveles e instancias innecesarias, así como la reducción del tiempo que se tarde en realizar dichos trámites o para la satisfacción de las demandas o peticiones planteadas a las dependencias administrativas, de ahí que cada Organismo Administrativo deberá encargarse por sí mismo de ubicar y realizar las mejoras que estimen necesarias, eliminar trámites innecesarios y prestar la atención debida a cualquier persona que solicite de sus servicios.

(91) Diario Oficial de la Federación pp. 5-7 México, D.F. 8 de Agosto de 1984.

LA SECTORIZACION ADMINISTRATIVA

Es una forma de Organización Administrativa de las Entidades Paraestatales en Sectores para la programación de las actividades de la Administración Pública Federal, en el Desarrollo Económico y Social (Diario Oficial 17 de Enero de 1977).

Por el mismo acuerdo se agrupan los Sectores a efecto de - que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.

Con el agrupamiento de las Entidades Paraestatales en Sectores Administrativos, las Secretarías y Departamentos de Estado, - actúan como cabeza de Sector, teniendo a su cargo la coordinación, - planeación y evaluación operativa de las Entidades de la Administración Paraestatal.

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

C) ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Ya ha quedado establecido en el presente trabajo que el Fundamento Constitucional de las estructuras de la Administración Pública Centralizada lo es el artículo 90 Constitucional en tanto que establece:

" La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, -- que distribuirá los negocios del Orden Administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ".

En el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala claramente que la Administración Pública Centralizada queda integrada de la siguiente manera:

- 1.- Presidencia de la República
- 2.- Secretarías de Estado
- 3.- Departamentos de Estado o Administrativos
- 4.- Procuraduría General de la República

En el propio texto se establece un nivel Jerárquico similar para Secretarías y Departamentos de Estado, para la cual se remite al Lector al Capítulo Segundo de este trabajo en donde se estudia el nivel Jerárquico de estas Dependencias.

Por otra parte los fenómenos de desconcentración que presentan en las dependencias mencionadas tienen su punto de apoyo en el artículo 90 Constitucional en cita que establece que la Administración Pública será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, esta Ley es como ya se precisó, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la cual en su artículo 17 establece:

"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 organismos 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.

En base a este fundamento Constitucional se han llevado a cabo funciones de desconcentración regional en dependencias tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las Administraciones fiscales Regionales. Estas unidades administrativas, dependiendo jerárquicamente del Srío. del ramo, tienen facultades de decisión para llevar a cabo la determinación de tributos federales.

También en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se presenta este fenómeno con las Delegaciones Estatales que dependiendo jerárquicamente del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, tienen facultades limitadas que le son delegadas por el Secretario de Estado.

Otra trascendente manifestación de la Administración Pública Federal son los acuerdos que establecen la Sectorización de la Administración Pública Federal, su fundamento Constitucional también lo es el artículo 90 del Pacto Federal. Es por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se vincula a las Secretarías y Departamentos de Estado con cada una de las entida--

des Paraestatales, que en su artículo 50 indica⁹⁰:

" El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de Entidades de la Administración Pública - Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.

Así mismo en la primera parte del artículo 134 Constitucional se establece:

" Los Recursos Económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal así como sus respectivas Administraciones Públicas Paraestatales, se Administrarán con Eficiencia, Eficacia y Honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados ".

Hecho ésto con la intención de evitar la duplicidad de -- funciones, racionalizando el número de éstas, es conveniente hacer la distinción entre Globalización y Sectorización. El Control Global corresponde directamente al Presidente de la República, a quien compete nombrar al Presidente o a los Miembros de los Consejos, -- Juntas Directivas u Organismos equivalentes de los entes Paraestatales (Artículo 52 L.O.A.P.F.), y las manifestaciones hechas por los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, respecto de su Sector tendrán el carácter de Sectoriales y así mismo se puede decir que hay tantos Sectores como Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

 (92) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Libros Económicos, México 1983. pp. 70-71 y ss.

Comisiones Intersecretariales.- Tienen su Fundamento Constitucional en el artículo 90 Constitucional, reguladas además por el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al efecto dice: " El Presidente de la República - podrá constituir Comisiones Intersecretariales, para el despacho - de asuntos en que se deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas Comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las Comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República". Un ejemplo de este tipo de fenómeno será la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción de la Ciudad de México.

Artículo 29 Constitucional.- Se habla de la intervención de la Administración Pública Centralizada en casos de Invasión, -- Perturbación grave de la Paz Pública u otros casos en que se ponga en peligro o en conflicto a la Sociedad.

La Mecánica es la siguiente: El Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República, con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste -- por la Comisión permanente puede suspender garantías en todo el -- país o en un lugar determinado para hacer frente al problema por -- medio de prevenciones generales y sin que la prevención se contraiga a determinado individuo.

La Simplificación Administrativa, a su vez, tiene su base Constitucional en el artículo 90 Constitucional, que consecuentemente tiene su base legal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente dentro de las facultades concedidas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (D.O. 8 de Agosto de 1984).

Áreas Prioritarias de la Administración Pública, tienen su fundamento Constitucional en el artículo 25 de nuestra Carta Magna en su parrafo 5° que textualmente dice:

" El Sector Público podrá participar por sí o con los sectores Social y Privado de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores Social y Privado de la economía, sujetándose a las modalidades que dicte el interés Público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La Ley establecerá los mecanismos que faciliten la Organización y la Expansión de la actividad económica del Sector Social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y en general de todas las formas de Organización Social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del Sector Privado contribuya al desarrollo eco -

nómico Nacional en los términos que establece ésta Constitución".

" Hecho esto en razón de ser necesario fortalecer la estructura constitucional del Sistema Económico de la Nación⁹¹, buscando arribar a una etapa de desarrollo en todos los ordenes de la vida nacional, sobre bases de seguridad jurídica, solidez, dinamismo, permanencia, eficiencia y mayor igualdad social."

De acuerdo a lo anterior en nuestro país en la época actual no es posible separar el ámbito de la economía del de la participación política y de los valores de la sociedad.

Las bases institucionales y legales del desarrollo económico han de quedar inscritas en nuestra Constitución, en virtud de que nuestro país necesita de un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que sobre bases de productividad e igualdad permita la convergencia de los esfuerzos de los Sectores de la Economía Mixta para reafirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la Nación.

Las áreas estratégicas de la Administración Pública Federal se encuentran contenidas en el artículo 28 Constitucional - párrafo 4º y que comprende lo siguiente:

" No Constituirán Monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto : acuñación de Moneda, Correos, Telégrafos, Radiotelegrafía y la comunicación Via Satélite, Emisión de Billetes por medio de un solo Banco, Organismo descentralizado del Gobierno Federal, Petróleo y los demás hidrocarburos, Petroquímica básica, Minerales Radioactivos y Generación de Energía Nuclear, Electricidad, Ferrocarriles y las actividades que expre-

samente señalen las Leyes que expida el Congreso de la Unión.

Tampoco constituirá Monopolio el Servicio Público de Banca y de Crédito. Este Servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente Ley Reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellos en apoyo de las Políticas de Desarrollo Nacional.

El Servicio Público de Banca y Crédito no será objeto de concesión a particulares.

El Estado contará con los Organismos y Empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y en las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las Leyes participe por sí o con los Sectores Social y Privado".

" Esto creado en razón de que el país requiere asumir el problema de la definición de rumbo de la estrategia⁹² de desarrollo a partir de Principios Constitucionales del Desarrollo Económico Nacional que actualicen y ordenen en las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la Nación, con lo cual se pretende arribar a una nueva etapa de desarrollo en todos los ordenes de la Vida Nacional, sobre bases de seguridad jurídica, solidez, dinamismo, permanencia, eficiencia y mayor igualdad social. "

(94) Exposición de Motivos. Diario Oficial de la Fed.

15 de Julio de 1986 p. 34.

Los Poderes derivados del vínculo Jurídico denominado Relación Jerárquica mismos a los que se hace referencia en el capítulo Segundo inciso (c) del presente trabajo, encuentran su regulación Constitucional en el artículo 89, donde encontramos por ejemplo:

FRACC. II PODER DE NOMBRAMIENTO

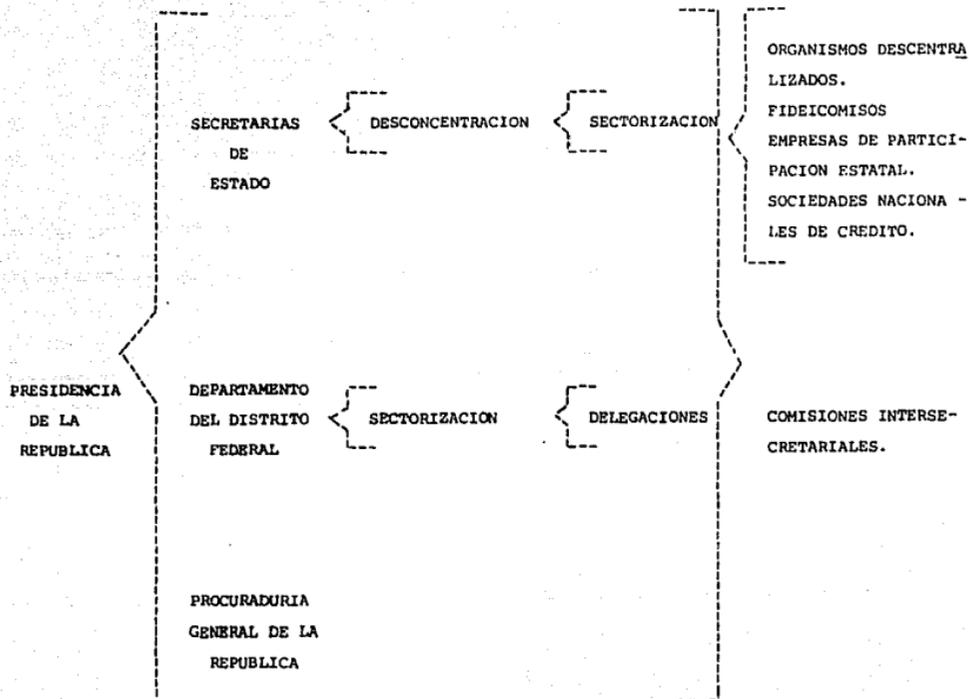
En el artículo 108 Constitucional se encuentra la fundamentación de las responsabilidades de los Funcionarios Públicos, - en donde se indica que se reputarán como Funcionarios Públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública: en el mismo numeral se establece que el Presidente de la República solo podrá ser acusado - por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

En el artículo 110 de nuestra Constitución y en relación con el anterior, se establece que podrán ser sujetos de Juicio Político, entre otras personas, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Procurador General de la República, esto en lo correspondiente a personas que tienen relación directa con la Administración Pública Federal.

En el artículo 111 Constitucional se establecen los casos en que puede procederse Penalmente en contra de los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, o el Procurador General de la República, esto será en los casos en que la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión - si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

En el artículo 93 Constitucional se establecen aspectos que dan un ligero tinte parlamentario en el sentido que tanto los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativo podrán ser citados por cualquiera de las Cámaras a fin de que den cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos, sin que el -- funcionario tenga responsabilidad política en cuanto al Organo Legislativo, ya que el poder de nombramiento y remoción es facultad del Presidente de la República y en el parlamento la censura del parlamento hacia los Ministros implica la remoción de un Ministro o de todo el Gabinete.

Se concluye la presente tesis con una gráfica de la Administración Pública Centralizada, tomando en consideración que es el actual estado de ésta.



CONCLUSIONES

1.- A nivel mundial se está presentando el Fenómeno de la Reforma Administrativa: La Reforma Administrativa implica una serie de acciones y decisiones programadas que obedezcan a un plan; buscando eficacia, eficiencia y congruencia a fin de racionalizar el número y competencia de las unidades de la Administración Pública, rediseñar el marco Legal de las Estructuras Administrativas, obtener mayor productividad y eficiencia de los Recursos Humanos y Materiales y hacer más claras las decisiones, las áreas de acción y las unidades de mando y ejecución.

2.- La Reforma Administrativa consta de cinco etapas que son:

1. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
2. Sectorización.
3. Coordinación Sectorial.
4. Reforma de Ventanilla.
5. Administración y Desarrollo del Personal Público.

3.- Fundamentos de una Reforma Administrativa:

La defectuosa Organización Administrativa, los Gastos injustificados o innecesarios, los Trámites lentos y costosos, el Deficiente Control de las ope-

raciones, la Negligencia de Empleados o Funcionarios, la duplicidad de facultades, la falta de continuidad en la acción del Gobierno, etc...

- 4.- En la República Federal de Alemania, la Reforma Administrativa se manifiesta esencialmente, por la inter ven ción de la Planeación, a través de los Lander, que son las máximas autoridades de ejecución de las Leyes Federales.
 - 5.- En los Estados Unidos de Norteamérica, la Reforma Administrativa a nivel Federal, se lleva a cabo por medio de la Planeación, ejecutada por el Presidente como Jefe de la Administración Nacional, aunque con la aprobación del Senado.
 - 6.- La U.R.S.S., concibe a la Planeación como un elemento indispensable dentro de la Reforma Administrativa, -- aplicada de una manera más estricta, implementada por el Consejo de Ministros de la U.R.S.S.
 - 7.- La Integración de la Administración Pública Federal - Centralizada a la Luz de las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, implica la - creación de las siguientes Dependencias:
 - a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Se le faculta la Planeación y Coordinación del - Sistema Bancario del País).
 - b) Secretaría de la Contraloría General de la Fe deración.
 - c) Secretaría de Energía, Minas e Industria Para
-

estatal (Antes Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial).

- d) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial - (Obtiene el Fomento Industrial de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial).
- e) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología -- (Antes Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas).
- f) Secretaría de Salud (Antes Secretaría de Salubridad y Asistencia).
- g) Secretaría de Pesca (Antes Departamento de Pesca).

8.- La duplicidad de funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se presenta por -- que esas funciones constitucionalmente corresponden a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en cuanto a nivel Jerárquico debe observarse -- la preponderancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, con facultades descritas -- en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quién tiene su regulación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- 9.- Es recomendable la continuidad en la Reforma Administrativa, independientemente de los cambios de Regímenes Presidenciales, a fin de que se aprovechen los recursos invertidos en aspectos positivos alcanzados y se desechen estructuras ineficaces.
 - 10.- El establecimiento de la Carrera Administrativa, estableciendo un mecanismo escalafonario para evitar injusticias en cuanto a los Recursos Humanos que componen la Administración Pública.
 - 11.- Debe evitarse la creación de Dependencias como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que únicamente duplica el Gasto Presupuestal y que duplica funciones con Entidades como la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, a su vez debe exigirse un eficaz cumplimiento de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.
 - 12.- En cuanto al número de Entidades Paraestatales, es necesario que las Entidades Paraestatales dejen de operar con números rojos, pues independientemente de la función social que realicen, se les debe exigir eficacia, y eficiencia, a fin de que no se distraigan recursos federales para su sostenimiento que pueden canalizarse a Actividades Productivas.
 - 13.- La Planeación es el común denominador de la Reforma Administrativa en la República Federal de Alemania, Estados Unidos de Norteamérica y Rusia, y debe serlo también en México.
-

- 14.- La Reforma Administrativa, en cuanto a la Estructura Orgánica de la Administración Pública Federal Centralizada, no necesariamente debe implicar la creación de nuevas Dependencias, si no, si es el caso, la adecuación de las ya existentes a las necesidades de la Población.
 - 15.- Debe evitarse el cambio de denominación de las Dependencias, sin razón que lo justifique, toda vez que este lo unico que origina es un descontrol de los Gobernados, y el gasto innecesario en papelería, rotulos--etc...
 - 16.- Debe planearse la Reforma Administrativa de forma tal que la misma en lugar de crear conflictos o descon--trol entre los Gobernados, logre los fines de la Administración, que son la Eficiencia, la Eficacia y la Congruencia.
-

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, 1ª Edición, México 1979.

 - Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, 5ª Edición, México 1983.

 - A.F. Leemans Como Reformar la Administración Pública.- Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición México, 1982.

 - Bielsa, Rafael Derecho Administrativo. Tomo I Editorial Roque Depalma. 1ª Edición, Buenos Aires 1951.

 - Carrillo Castro, Alejandro La Reforma Administrativa en México.- Editorial Porrúa, 4ª Edición, México 1980.

 - Carrillo Castro, Alejandro La Reforma Administrativa del Gobierno Mexicano.- Asociación Nacional de Abogados, México 1981.

 - Carrillo Castro, Alejandro La Reforma Administrativa. Preidencia de la República, México 1981.
-

- Carrillo Flores, Antonio La Justicia Federal y la Administración Pública.- Editorial Porrúa, 2ª Edición. México, 1973.
 - Faya Viezca, Jacinto Administración Pública Federal Editorial Porrúa, 1ª Edición. México, 1979
 - Fraga, Gabino Derecho Administrativo Editoria Porrúa, 14ª Edición. México, 1975.
 - Fraga, Gabino Derecho Administrativo Editorial Porrúa, 24ª Edición. México 1984.
 - Merriam E. Charles Administración U.S.A. 1976.
 - Porrúa Pérez, Francisco Teoría del Estado Editorial Porrúa, 13ª Edición. México, 1979.
 - Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo Editorial Porrúa, 10ª Edición. México, 1981
 - Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo Editorial Porrúa, 11ª Edición. México, 1982.
-

- Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Porrúa, 18ª Edición. México, 1981.

OTRAS FUENTES

- The British Parliament Central Office of Information
Reference Pamphlet, London 1984.
 - Glosario de Términos Administrativos Coordinación Gene-
ral de Estudios Administrativos, Presidencia de la Repúbli-
ca, México 1982.
 - El Sistema de Gobierno del Reyno Unido Folleto de Consul-
ta de la Central Office of Information, Londres 1985.
 - La Realidad Alemana Dieter Christoph
Publicado por Lexikon-Institute Bertelsmann, Alemania 1981.
 - Manual de Organización del Gobierno Federal Presidencia
de la República, Coordinación General de Estudios Administra-
tivos. México, 1982.
 - México a través de los Informes Presidenciales Presiden-
cia de la República. 1ª Edición, Tomo 5 Volumen I
México, 1982.
-

- Secretaría de Salubridad y Asistencia Boletín No. 45
México 24 de Enero de 1985.

 - Diario Oficial de la Federación Decreto. 24 de -
Abril de 1979.

 - Diario Oficial de la Federación 8 de Agosto de -
1984.

 - Diario Oficial de la Federación Exposición de Mo-
tivos, 15 de Julio de 1986.

 - PERESTROIKA, Que es para Usted, Editorial de la Agencia
de Prensa NÓvosti, Moscú, 1987.
-

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
México 1985. Edición de la Secretaría de Gobernación.

 - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
México 1980. Editorial Libros Económicos.

 - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
México 1983. Editorial Libros Económicos.

 - Constitución Ley Fundamental de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Editorial de la Agencia de Prensa NÓVOSTI, Moscú 1982.

 - Ley Fundamental de la República Federal de Alemania
Editorial INDUSTRIEDRUCK A.G., Alemania 1971.
-