

320809



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

CAMPUS TLALPAN

8

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MARCO JURÍDICO DE LAS COMISIONES
INTERSECRETARIALES DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO DURANTE
EL PERIODO 1984-1998

T E S I S
Q U E P R E S E N T A :
IRENE VILLALOBOS GALLEGOS
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

ASESOR DE TESIS: LIC. JORGE ESTUDILLO AMADOR

MÉXICO, D.F.

284319

2000



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

Í N D I C E

PÁGINA

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

| | |
|--|----|
| 1.1. CONCEPTO..... | 2 |
| 1.2. ANTECEDENTES..... | 6 |
| 1.3. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA..... | 27 |
| 1.3.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA..... | 28 |
| 1.3.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL..... | 33 |
| NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA..... | 39 |

CAPÍTULO II

ESTRUCTURA JURÍDICA CENTRAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

| | |
|---|----|
| 2.1. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y SU TITULAR..... | 43 |
| 2.1.1. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA..... | 48 |
| 2.2. SECRETARÍAS DE ESTADO Y SUS TITULARES..... | 51 |
| 2.3. DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS..... | 57 |
| 2.4. CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL Y SU TITULAR..... | 58 |

| | |
|--|----|
| 2.5. ORGANISMOS INTERMEDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL..... | 61 |
| NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA..... | 65 |

CAPÍTULO III

LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES

| | |
|--|----|
| 3.1. ANTECEDENTES..... | 67 |
| 3.2. CONCEPTO GENERAL..... | 69 |
| 3.3. CARACTERÍSTICAS..... | 71 |
| 3.4. OBJETO..... | 73 |
| 3.5. MARCO JURÍDICO..... | 74 |
| 3.5.1. LEGISLACIÓN APLICABLE..... | 76 |
| 3.6. PERSONALIDAD JURÍDICA..... | 83 |
| 3.7. NATURALEZA JURÍDICA..... | 89 |
| NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA..... | 92 |

CAPÍTULO IV

CARÁCTER Y TIPO DE COMISIONES INTERSECRETARIALES EXISTENTES EN EL PERÍODO 1984 - 1998

| | |
|---|----|
| 4.1. COMISIONES INTERSECRETARIALES DE CARÁCTER PERMANENTE CREADAS DURANTE EL PERÍODO 1984-1998..... | 94 |
|---|----|

| | |
|--|-----|
| 4.2. COMISIONES INTERSECRETARIALES DE CARÁCTER TRANSITORIAS CREADAS DURANTE EL PERÍODO 1984- 1998..... | 107 |
| 4.3. COMISIONES INTERSECRETARIALES QUE SE EXTINGUIERON DURANTE EL PERÍODO 1984- 1998..... | 111 |
| NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA..... | 122 |

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

FE DE ERRATAS

A mi padre José:

Por su paciencia, confianza y sabiduría. Mi eterno y profundo agradecimiento. Gracias Padre.

A mi madre Linda:

Por su entereza y fortaleza para comprender mis omisiones y aciertos. Gracias Madre.

A mi hermano José:

Como un vínculo más de amor que nos une. Gracias Hermano.

**MARCO JURÍDICO DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN
MÉXICO DURANTE EL PERÍODO 1984-1998**

INTRODUCCIÓN

Hay, en la Administración Pública Federal, Comisiones que regulan ciertas actividades técnicas y administrativas que requieren la participación de más de una Secretaría de Estado y/o entidad administrativa. Poco se ha escrito acerca de su idoneidad, función, naturaleza y personalidad jurídica. El presente trabajo aborda los aspectos jurídicos más importantes que giran en torno a estos órganos colegiados de la Administración.

Partimos, en primer lugar, de las características y la evolución que ha tenido en nuestro país la Administración Pública Federal; señalando sus principales etapas y las formas que ha adquirido; distinguiendo la Administración Centralizada de la Paraestatal. En virtud de esta caracterización ubicaremos a las Comisiones Intersecretariales dentro de la Administración Pública Federal Centralizada; y por lo tanto, se regirán por toda la legislación relacionada con esta forma de organización administrativa.

En segundo lugar es necesario analizar las características del Poder Ejecutivo Federal, puesto que legalmente, es el único facultado para crear este tipo de Comisiones.

Es sabido que la titularidad de dicho Poder es impersonal y esto determina la naturaleza y la personalidad jurídica tanto de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos; como de las Comisiones que de manera colegiada resuelven los conflictos de competencia de aquellas entre sí y con dichos Departamentos.

En la tercera parte, se analiza de manera precisa, el concepto que define a estos órganos colegiados, sus características y su objeto, así como el marco jurídico que los regula y del que se deriva su naturaleza y personalidad jurídica. En cuarto lugar hemos agregado, los decretos y acuerdos de creación y de extinción de las Comisiones Intersecretariales de 1984 a la fecha, con el fin de hacer posible que el lector confirme, en dichos documentos las características anotadas a lo largo del presente trabajo.

Por otra parte, y con el objeto de tener una lectura continua se incluyen al término de cada Capítulo las notas de referencia bibliográfica, así como las notas aclaratorias o de comentario.

Por lo tanto, la importancia de analizar estas Comisiones; de conocer su naturaleza, es tal que sólo de esta manera puede contribuirse a delimitar sus funciones, de acuerdo a dicha naturaleza y en apego a su marco jurídico. Esto a su vez, servirá para la consolidación de las Comisiones verdaderamente necesarias y

la extinción de aquellas que sólo sirven para hacer más extenso el marco normativo de nuestra administración.

En cuanto a la metodología, el presente trabajo es de tipo documental, basado en un método deductivo; mediante un nivel de investigación exploratorio y ubicado en el tiempo de manera longitudinal.

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. CONCEPTO

1.2. ANTECEDENTES

1.3. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1.3.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

1.3.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. CONCEPTO

Consideramos que la Administración Pública viene a ser el resultado de la voluntad política para cumplir o hacer cumplir la política pública; en razón de ésta comienza el proceso administrativo para la planeación, organización dirección y control de las funciones de las dependencias administrativas.

La definición que de la Administración Pública brinda el Derecho se apoya en los principios jurídicos fundamentales, proyectando los enfoques formal y material de tan importante institución pública; por lo que antes de transcribir algunos conceptos aportados por la doctrina estudiaremos ambos enfoques.

Desde el punto de vista jurídico-formal es un órgano gubernamental del Estado ubicado dentro de la estructura orgánica del llamado Poder Ejecutivo. Más no es todo el Poder Ejecutivo, ya que éste se integra por otro tipo de órganos, y además realiza funciones de distinta naturaleza, como las políticas y las jurisdiccionales que no se encuadran propiamente dentro de la función administrativa. Desde el punto de vista funcional se entiende que la Administración

Pública realiza actividades que corresponden al Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo establecido por el Artículo 89 y demás relativos de la Constitución General de la República.

La Administración Pública, para realizar su actividad cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración. Este es el enfoque material del concepto. (1)

La Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos. (2)

La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación. (3)

Resulta de utilidad precisar que la Administración Pública es una creación del Estado y está regulada por el Derecho Positivo y como actividad constituye la función pública establecida por el ordenamiento nacional.

Así por ejemplo, Miguel Acosta Romero señala:

La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo 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.⁽⁴⁾

Para Gabino Fraga es aceptada la definición de Molitor, quien concibe a la Administración Pública desde el punto 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 que desde el punto de vista material es "la actividad de ese organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión".⁽⁵⁾

Leonard White afirma que "la Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional". (6)

Serra Rojas transcribe una reflexión de Pierre Escoube en los siguientes términos:

La administración pública es 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 o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y difundir la política general de la Nación. (7)

Del estudio que hasta este punto se ha llevado a cabo, resulta que dentro de la organización del Poder Ejecutivo existe una función administrativa, ejercida por la Administración Pública e integrada por dependencias y entidades; y regulada bajo los términos de su propia Ley Orgánica. Dicha función difiere de las funciones jurisdiccional y política; sin embargo partimos del conocimiento de las atribuciones de las Secretarías, para precisar que la función administrativa se encuentra subordinada a la acción política y al orden de la legalidad, que bajo nuestro análisis concluimos: que la política y la administración siguen siendo ramas

autónomas, con objetos diferentes y estrechamente enlazadas en estos casos como parte del sistema jurídico mexicano.

1.2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN MÉXICO

Considerando las lecciones de la historia, la evolución y la posible continuidad de los problemas más urgentes a los que se ha abocado la Administración Pública, resulta imprescindible estudiar como se fue conformando su estructura y organización para llegar al objetivo de nuestra investigación.

Sin embargo, es a la par con la Constitución de 1917, que el 31 de diciembre de ese mismo año, se promulga también la Ley de Secretarías de Estado, que abrogó la de 1891, y que para el despacho de los negocios administrativos estableció siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos; las Secretarías fueron: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicación y Obras Públicas e Industria, Comercio y Trabajo.

Los Departamentos fueron: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovechamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; y Contraloría. (8)

Veamos ahora la forma en que la Administración Pública Federal ha evolucionado a partir de entonces. En el tiempo que estuvo al frente de la Presidencia Alvaro Obregón, se estableció la Secretaría de Educación Pública; también fue establecido el Departamento de Estadística Nacional. En febrero de 1926 se reformó la Ley de Secretarías de Estado de 1917, a efecto de precisar las atribuciones del Departamento de Contraloría.

En el periodo en que ocupó la Presidencia el General Plutarco Elías Calles, el 8 de junio de 1928, se reformó la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, al suprimirse el Departamento de Aprovisionamientos Generales y facultarse a las demás Secretarías y Departamentos de Estado para realizar la adquisición, por compra o fabricación, de todos los elementos necesarios para su funcionamiento. (9)

En este periodo, la Administración Pública estaba constituida por ocho Secretarías: de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Guerra y Marina; de Agricultura y Fomento; de Comunicación y Obras Públicas; de Industria y Comercio; de Trabajo; de Educación Pública, y seis Departamentos: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; Contraloría; Estadística Nacional, y de Presupuesto.

En el periodo presidencial de Pascual Ortíz Rubio se expidió la Ley sobre Planeación General de la República con la finalidad de coordinar y encausar

las actividades de las dependencias de gobierno, y conseguir así el desarrollo material y constructivo del país. El instrumento para lograr estos objetivos era el Plano Nacional de México, que contenía la división del territorio nacional en zonas de planeación y zonificación urbana y regional; la determinación de la red de vías de comunicación y transportes; de ubicación y caracteres de los puertos y de los aeródromos; el programa de aprovechamiento de aguas federales; los lineamientos del programa de reforestación, así como la clasificación y ubicación de los edificios federales.⁽¹⁰⁾

De particular importancia fue el decreto presidencial expedido en diciembre de 1931, por el cual se creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, formada por el Procurador General de la República y por todos los jefes de Departamento y oficinas consultivas de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, con el objeto de unificar el criterio de los diversos órganos de la Administración para la elaboración adecuada de leyes, decretos, reglamentos y circulares.⁽¹¹⁾

El Presidente Abelardo L. Rodríguez introdujo varias modificaciones importantes a la estructura de la Administración Pública. En diciembre de 1932 se creó el Departamento del Trabajo encargado de la aplicación de las leyes federales del trabajo, y se cambió la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por la de Secretaría de la Economía Nacional.

También en el mes de diciembre se modifica la Ley de Secretarías de Estado, suprimiéndose el Departamento de Contraloría cuyas funciones pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (12)

Para abril de 1934, el Presidente Rodríguez expidió la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo, en la cual se reglamentaron ocho Secretarías y cinco Departamentos. Las Secretarías fueron: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; y Educación Pública. Los Departamentos fueron: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; y Distrito Federal. En la propia Ley quedaron incluidos la Procuraduría General de la República, la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los Gobiernos de los Territorios Federales. (13)

Una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue expedida durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas, en diciembre de 1935. Las ocho Secretarías en ella reglamentadas fueron: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito; Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; y Educación Pública. También fueron previstos siete Departamentos: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Forestal y de Caza y

Pesca; Asuntos Indígenas; Educación Física; y Distrito Federal. (14)

En diciembre de 1936 se promulgó una reforma a la Ley de Secretarías, mediante la cual se creó el Departamento de Publicidad y Propaganda. En junio de 1937, el Presidente Cárdenas reformó la Ley de Secretarías y creó el Departamento de Asistencia Social Infantil y el Departamento de los Ferrocarriles Nacionales de México. En diciembre del mismo año se promulgó otra reforma a la Ley de Secretarías, consistente en la creación de la Secretaría de Asistencia Pública y la desaparición del Departamento de Asistencia Social Infantil. (15)

Otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue promulgada por el Presidente Cárdenas en diciembre de 1939; estableció nueve Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; y Asistencia Pública. Fueron establecidos los siguientes Departamentos: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Asuntos Indígenas; Marina Nacional; y Distrito Federal. (16)

Como puede apreciarse, fueron suprimidos el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, el Departamento de Educación Física y el Departamento de Prensa y Publicidad, cuyas atribuciones pasaron a las Secretarías de Agricultura, Educación Pública y de Gobernación respectivamente.

La estructura de la Administración Pública fue modificada de la siguiente manera durante el periodo presidencial del General Manuel Ávila Camacho. En diciembre de 1940, fue reformada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Marina. En octubre de 1943 se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, fusionando la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública. (17)

Durante el Gobierno del Licenciado Miguel Alemán se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en diciembre de 1946, en la cual se establecieron trece Secretarías de Estado: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Marina; Economía; Agricultura y Ganadería; Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Sólo se mantuvieron dos Departamentos: Agrario y del Distrito Federal. La peculiaridad de esta Ley consiste en que a cada Secretaría y Departamento se le señaló su ámbito de competencia en forma genérica; sin entrar en especificaciones, y se dejó como facultad del Presidente la expedición de un Reglamento, en el cual se fijarían detalladamente las facultades de cada Dependencia. El Reglamento fue dictado en enero de 1947. (18)

Consideramos conveniente señalar que a la Secretaría de Bienes

Nacionales e Inspección Administrativa, se le otorgó competencia en la Ley mencionada para realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública, los cuales debían ser sometidos a consideración del Presidente de la República, según se dispuso en el Reglamento de la Ley.

Durante el periodo presidencial del Licenciado Adolfo López Mateos se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la cual se reglamentaron once Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones; Trabajo y Previsión Social; y Presidencia. Los Departamentos incluidos fueron Asuntos Agrarios y Colonización; Turismo; y Distrito Federal. (19)

Debemos resaltar que a la Secretaría de la Presidencia se le asignó competencia para estudiar las modificaciones que debían hacerse a la Administración Pública. Singular importancia revistió la reforma que durante este periodo se hizo al Artículo 123 Constitucional para establecer el Apartado B, mediante el cual se regularon constitucionalmente las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, además de la reglamentación que de ellas se hizo a través de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (20)

Al finalizar la gestión presidencial del Licenciado Luis Echeverría Álvarez, se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para transformar al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria, y al Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo. (21)

En el Gobierno del Licenciado José López Portillo fue publicada, el 29 de diciembre de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria de los Artículos 90 al 93 Constitucional misma que entró en vigor el 1° de enero de 1977, abrogando a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. Incluyó dieciséis Secretarías y dos Departamentos, los cuales fueron: Secretaría de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto; de Patrimonio y Fomento Industrial; de Comercio; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes; de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; de Educación Pública; de Salubridad y Asistencia; del Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; y de Turismo, y los Departamentos de Pesca y del Distrito Federal. (22)

Durante su vigencia, y a la fecha, la Ley ha sufrido dieciocho modificaciones. A continuación haremos una reseña de los decretos por los que se ha modificado la organización de la Administración Pública.

En diciembre de 1978 se adiciona por vez primera la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el agregado de una fracción que se refiere a la transferencia de atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en relación a la intervención de las adquisiciones de bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (23)

Para diciembre de 1980 se reforman los artículos 27 y 32 de la Ley, correspondientes a los asuntos de competencia de las Secretarías de Educación Pública y de Programación y Presupuesto respectivamente.

Con este decreto le corresponde a la Secretaría de Educación Pública fijar el calendario oficial que regule las vacaciones y horarios de labores de los trabajadores al servicio del Estado. En lo que respecta a las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto se reforma en materia de desarrollo y administración del personal de la Administración Pública Federal. (24)

El decreto de 1982 establece como dependencias del Ejecutivo Federal a las siguientes Secretarías: de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto; de Patrimonio y Fomento Industrial; de Comercio; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes; de Asentamientos

Humanos y Obras Públicas; de Educación Pública; de Salubridad y Asistencia; del Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; de Turismo; de Pesca y el Departamento del Distrito Federal. (25)

Como cita trascendental en este periodo es de hacerse notar que el Departamento de Pesca se convierte en Secretaría de Pesca. Con esta modificación, el único Departamento existente en la Administración Pública es el del Distrito Federal.

Durante el periodo presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, la Ley es reformada y adicionada en seis ocasiones; la primera, y en la que se reorganiza a las dependencias administrativas fue el 29 de diciembre de 1982; quedando conformada la Administración Pública por las Secretarías de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto; de la Contraloría General de la Federación; de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y de Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes; de Desarrollo Urbano y Ecología; de Educación Pública; de Salubridad y Asistencia; del Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; de Turismo; de Pesca; así como por el Departamento del Distrito Federal.

De los principales cambios en la estructura de la Administración Pública

que como consecuencia de esta reforma se dan, comentamos lo siguiente: se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con facultades en materia de vigilancia en el manejo de los fondos y valores de la Federación y fiscalización del gasto público Federal que tenían asignadas las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

Se fusionan las Secretarías de Comercio y de Patrimonio y Fomento Industrial, conformándose la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas cambia de denominación a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; ampliándose sus facultades en materia de ecología y medio ambiente, preservación de los recursos, de la flora y fauna silvestre de país.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le transfieren atribuciones que tenía la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en materia de construcción, mantenimiento y conservación de las comunicaciones terrestres.

Se creó la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal con facultades en materia de energía y minas, industria básica y estratégica del Estado, por otra parte se le transfirió atribuciones de la Secretaría de Patrimonio y Fomento

Industrial para administrar el dominio directo del subsuelo. (26)

Por lo anteriormente comentado, resumimos que hasta este periodo la Administración Pública estaba integrada por dieciocho Secretarías de Estado y un Departamento. La segunda reforma y adición fue publicada en diciembre de 1983, aquí observamos que se le adicionaron facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de estímulos fiscales y como consecuencia se modificaron las facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (27)

Por tercera ocasión es reformada y adicionada la Ley en enero de 1985, en este decreto la Secretaría de Salubridad y Asistencia cambia de denominación a Secretaría de Salud. (28)

Como cuarta reforma, en diciembre de 1985 es adicionada la Ley, en la que se menciona que para la promulgación de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación. (29)

La quinta reforma se publica en mayo de 1986, en la que se establece cuales son los organismos descentralizados y las empresas de participación mayoritaria. (30) Cabe mencionar que esta reforma se debió a que en esta misma fecha fue publicada la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En el mes de diciembre de 1986 fue reformada la Ley en su Artículo correspondiente a las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, reforma relativa a los servicios públicos de correos, telégrafos y servicios diversos. (31)

Durante el periodo presidencial de 1988 a 1994, a cargo del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, se dan tres reformas; la primera surge en julio de 1991, que presenta modificaciones en las facultades de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y de Pesca; estas modificaciones se refieren a la programación, fomento y asesoría sobre la producción, industrialización y comercialización de productos según la competencia de las mencionadas dependencias. (32)

En febrero de 1992 es reformada nuevamente la Ley derogando y reordenando diversas disposiciones, integrando la Administración Pública Central las siguientes Secretarías; de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de la Contraloría General de la Federación; de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes; de Desarrollo Urbano y Ecología; de Educación Pública; de Salud; del Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; de Turismo; de Pesca y el Departamento del Distrito Federal. (33)

Con este decreto se extingue la Secretaría de Programación y Presupuesto, transfiriéndose a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la atención de los asuntos correspondientes a la planeación nacional; la programación de los egresos de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal; la política en materia de administración y desarrollo del personal Federal; la programación, ejecución y evaluación de las obras públicas; la contabilidad del gasto público Federal, la formulación de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal; las directrices para la modernización administrativa; la coordinación de los servicios nacionales de estadística, geografía e informática; la dictaminación de normas para las adquisiciones así como para el avalúo, inventarios y bajas de los bienes muebles que formen parte del patrimonio Federal; la participación como fideicomitente único de la Administración Pública Federal, en los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal y especialmente la coordinación del Programa Nacional de Solidaridad.

Tres meses después, en mayo de 1992, se publica un nuevo decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley; para esta fecha la Administración Pública Centralizada estaba integrada por las Secretarías de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de la Contraloría General de la Federación; de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes; de Desarrollo Social; de

Educación Pública; de Salud; del Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; de Turismo; de Pesca y por el Departamento del Distrito Federal. (34)

La principal característica de este decreto fue el cambio de denominación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a Secretaría de Desarrollo Social, adicionándole facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo que corresponde a la planeación del desarrollo regional del país, así como todo lo concerniente a la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad, con el objetivo de integrar en una sola Secretaría, la formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo social y regional que vinieron a ser los postulados de este sexenio.

En diciembre de 1993, se publica la Ley del Banco de México, misma que en su Artículo Primero Transitorio, deroga la Fracción IV, del Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a dirigir la política monetaria y crediticia. (35)

Nuevamente, en diciembre de 1994 y ya en el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León es reformada la citada Ley, decreto que a nuestro juicio trasciende notablemente en la organización de la Administración Pública Federal al ser reformado el Artículo 2º; el cual establece los órganos que integran la Administración Pública Centralizada; excluyendo de esta organización de

dependencias a la Procuraduría General de la República, y repercutiendo en la derogación del Artículo 4º, el que facultaba al Procurador General de la República como Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

También es reformado el Artículo 26 en el que observamos cambios de denominaciones en algunas dependencias del Ejecutivo Federal, siendo las siguientes: Secretaría de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Energía; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Comunicaciones y Transportes; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Educación Pública; de Salud; del Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; de Turismo; y el Departamento del Distrito Federal. (36)

Estos cambios responden a la orientación que el gobierno actual centra en la transferencia de recursos, programas y acciones hacia los gobiernos locales; razón por la que había que delimitar la competencia de cada Secretaría y señalar específicamente en qué ámbitos se da la coordinación de funciones, surgiendo con ello cambios tanto de denominación como de transferencia de facultades entre las Dependencias.

Dentro de los cambios de denominación se encuentran los siguientes: la

Secretaría de Contraloría General de la Federación pasa a ser Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; la Secretaría de Pesca pasa a ser Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos pasa a ser Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; y por último la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal pasa a ser Secretaría de Energía.

La transferencia de facultades se da en las siguientes Secretarías: a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca le son transferidas facultades de la Secretaría de Desarrollo Social en materia de ecología; procuración del medio ambiente y ecosistema; la administración de la zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, así como el establecimiento de vedas forestales y de caza.

Por otro lado, esta Secretaría queda facultada para administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional; ejecución de obras hidráulicas; manejo de los sistemas de riego; intervención para la dotación de agua, así como la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, funciones que estaban a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo absorbe las

atribuciones de las Secretarías de Desarrollo Social en materia inmobiliaria; administración de los edificios públicos y en general todo lo relacionado con bienes inmuebles de la Federación; así como las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de normatividad de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de la obra pública; participación en la definición y modernización de las estructuras organizacionales de la Administración Pública Federal y en el desarrollo de los recursos humanos del Gobierno Federal.

Los cambios en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural están enfatizados en la relación del gobierno con los productores del campo, para dar paso a una decidida acción de fomento productivo; es decir, que los programas generales no sean concebidos y ejecutados desde oficinas centrales sino que se lleven a cabo, directamente, en cada una de las regiones del país.

Las modificaciones funcionales en la Secretaría de Energía permitirán mejorar el desempeño de los organismos públicos de este sector, así como las relaciones entre el Estado, como autoridad regulatoria y promotora del desarrollo, y las entidades que son propiedad del mismo Estado y que interactúan en esta área estratégica para el país.

La Secretaría de Desarrollo Social absorbe la funciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial relativas a la industrialización de leche para ser

distribuida a familias de escasos recursos, a la comercialización de bienes de consumo popular y al programa de subsidio a la tortilla.

Por lo anteriormente comentado, esta reforma configura administrativamente a las dependencias federales para que su estructura y acción cotidiana respondan a las necesidades y demandas del país.

Posteriormente, en diciembre de 1995 son reformadas las facultades de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial, reforma en materia del comercio exterior del país y que atañe a ambas dependencias en sus respectivos ámbitos de competencia. (37)

Una nueva reforma y adición a la Ley se da en mayo de 1996, con este cambio se transforma la integración de los órganos pertenecientes a la Administración Pública Centralizada al crearse la Consejería Jurídica, cuyo titular será el Consejero Jurídico del Gobierno con fundamento en el Artículo 102 Constitucional.

Esta reforma adiciona el Artículo 26 de la Ley, quedando integrada la Administración Pública Centralizada por diecisiete Secretarías de Estado; un Departamento Administrativo y una Consejería Jurídica, las Secretarías son: de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de

Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Energía; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Comunicaciones y Transportes; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Educación Pública; de Salud; del Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; de Turismo, el Departamento del Distrito Federal y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. (38)

Asimismo, es reformado el Artículo 37, el 24 de diciembre de 1996, en el cual se modifica una atribución que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, facultándose a ésta para designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública y de la Procuraduría General de la República, determinándose que las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos órganos dependerán jerárquica y funcionalmente de la mencionada Secretaría. (39)

Por último, el 4 de diciembre de 1997, fue reformada nuevamente la Ley. Derogándose el Artículo 5º, mismo que hacía referencia al Gobierno del Distrito Federal; y excluyendo a este del Artículo 26, el cual se refiere a las dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión.

En la mencionada reforma también es derogado el Artículo 44, en el cual se establecían los asuntos que le correspondía atender al Gobierno del Distrito

Federal como Dependencia Central. (40) Podemos comentar que dicha reforma se presenta en congruencia a la situación jurídica que guarda el Departamento del Distrito Federal actualmente; cuya administración está a cargo del jefe de Gobierno del Distrito Federal, siendo el Distrito Federal parte integrante de la Federación y del territorio nacional.

Obedeciendo a la preexistente estructura de la administración, la Ley se encuentra dividida en tres Títulos. El primero de ellos se refiere a la Administración Pública Federal, el segundo a la Administración Centralizada y el último a la Administración Paraestatal. Entre las diferencias que encontramos en la Ley Orgánica, respecto de la que abrogó, podemos destacar las siguientes: Establece el concepto de Administración Pública Federal; señala su composición: Administración Pública Centralizada, y Administración Pública Paraestatal; establece la sectorización como medida organizativa y de control mediante la cual se procura que exista una mayor y mejor coordinación entre la Administración Centralizada y la Paraestatal, así como la reducción de la responsabilidad directa del Jefe del Ejecutivo hacia las entidades que componen la Administración Paraestatal.

El objeto de la Ley es la organización y estructuración del Poder Ejecutivo Federal, razón por la cual el nombre es mucho más acertado que el de la anterior en relación a la materia de regulación, ya que era absurdo no incluir en la reglamentación del Poder Ejecutivo al sector Paraestatal, si también forma parte de

dicho Poder.

1.3. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La organización administrativa es definida 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. (41)

Al referimos a la clasificación de las formas de organización administrativa, se describirán aquellas que la doctrina ha señalado como constantes en México. Al respecto hay cierta uniformidad, la mayoría de los autores que tradicionalmente nos muestran al Derecho Administrativo en nuestro país, como Gabino Fraga, Acosta Romero y Serra Rojas, coinciden en afirmar que la centralización, la desconcentración y la descentralización son las formas de organización administrativa vigentes.

El Artículo 90 Constitucional establece las formas en que se organiza la Administración Pública: La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, quien distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las

negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases 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 los términos del Artículo transcrito se observa la naturaleza exacta de la Administración Pública Federal, aún cuando no la cita expresamente con el nombre conocido teóricamente. También prevé la existencia de la desconcentración y descentralización. Estas formas quedan reguladas en los términos de los artículos 1º, 2º, 3º y del 45 al 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Consideramos que la desconcentración forma parte de la jerarquía de la organización central, con cierto grado de autonomía y con atribuciones en determinado territorio; y la descentralización integra la organización de la Administración Paraestatal de acuerdo a las bases de su creación. En los siguientes subcapítulos haremos un breve análisis de cada una de ellas.

1.3.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

Antes de adentrarnos en el estudio de la Administración Pública

Centralizada, es conveniente establecer el concepto centralizar en materia administrativa. Centralizar no es sino reunir determinadas facultades en una autoridad superior, que tiene respecto a otra; es una relación de dependencia jerárquica directa.

La centralización se caracteriza por la situación de dependencia que guardan unos órganos respecto de otros, y la vinculación de los mismos en el orden jerárquico con el jefe del Estado; este orden jerárquico es el que mantiene la unidad del poder administrativo, el cual concentra el poder de decisión y de mando.

La centralización administrativa cuenta con dos características fundamentales: la unidad y la jerarquía; la primera se mantiene y manifiesta mediante la segunda.

La jerarquía es el lazo de dependencia entre los diferentes órganos que se desprende desde el titular a los subordinados. Todos, desde el propio titular del Ejecutivo Federal hasta la más pequeña de las unidades administrativas, están relacionados por la jerarquía.

La organización centralizada tiene las siguientes características:

1.- *Facultad o poder de nombramiento. Es una de las más*

importantes características del régimen centralizado, que consiste en la facultad de nombramiento que tiene el poder jerárquico de nombrar y remover libremente a los titulares de los órganos secundarios del mismo.

2.- Facultad o poder de mando. Consiste en la facultad que tienen las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los titulares de los órganos inferiores, para la realización de la función administrativa en el ámbito que la Ley señala.

3.- Facultad o poder de vigilancia. Esta vigilancia la llevan a cabo los superiores de manera material y generalmente directa, pero pueden valerse de todos los medios lícitos administrativos para vigilar directa o indirectamente que sus empleados cumplan eficiente y oportunamente con sus responsabilidades.

4.- Facultad o poder disciplinario. Tiene por objetivo imponer las sanciones correspondientes a los funcionarios y empleados que no cumplan con su deber en el ejercicio de la función pública.

5.- Facultad o poder de revisión. Esta facultad es propia de la organización que se comenta, puesto que los funcionarios o empleados actúan como delegados del titular del órgano de la Administración Pública, o sea, el Ejecutivo. Por regla general, las leyes administrativas establecen el derecho de los administrados

de recurrir a los superiores jerárquicos, solicitando la revisión de las resoluciones del inferior.

6.- Facultad o poder para resolver conflictos en caso de competencia.

Son inherentes al poder centralizado las facultades que el superior jerárquico tiene para resolver los conflictos que pueden presentarse respecto a la competencia de órganos o autoridades inferiores de la misma jerarquía. (12)

La Administración Pública Centralizada es el componente de la Administración Pública Federal, integrada por un conjunto de órganos situados en un mismo nivel jerárquico y que guardan con el Presidente de la República una relación de dependencia jerárquica directa. La Ley Orgánica no estableció, sin embargo, ningún concepto de Administración Pública Centralizada, se limitó sólo a señalar su composición, por lo que relacionamos las formas de organización administrativa central que la doctrina propone, con la estructura orgánica que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

Artículo 2º.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada.

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

Dentro de la Administración Centralizada, podemos considerar dos formas de organización de los entes que la componen: los centralizados y los desconcentrados.

Centralizados son todas las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica mismos que son señalados en la Ley. Las dependencias desconcentradas son una figura relativamente reciente dentro del Derecho Administrativo Mexicano, y son los entes a los cuales un organismo centralizado les ha delegado facultades que originalmente eran de su competencia.

Estas facultades delegadas normalmente corresponden a cuestiones técnicas u operativas; por ejemplo podemos citar a las delegaciones de los organismos centralizados que operan en el interior de la República, las administraciones fiscales regionales, etc.

En nuestra opinión consideramos como principales características de la Administración Pública Centralizada las siguientes:

1. Dependencia jerárquica directa del Presidente de la República;
2. Igualdad jerárquica;
3. Gozan de autonomía financiera;
4. Gozan de autonomía orgánica;

5. Gozan de autonomía técnica;
6. Gozan de facultades discrecionales de decisión.

Las Secretarías de Estado no las encontramos definidas en ningún ordenamiento legal; sin embargo, el Artículo 90 Constitucional se refiere a ellas al señalar que los negocios del orden administrativo, estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal únicamente menciona que forman parte integrante de la Administración Pública Centralizada, concediéndoles funciones específicas y estructuradas de la misma forma.

1.3.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

En relación a estos organismos, el estudio que de ellos haremos será breve, debido a que nuestra investigación está dirigida principalmente a la Administración Pública Central, siendo así creemos conveniente tratar algunos de los principales aspectos que abarca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sobre el tema, ya que de este modo se logrará un mejor entendimiento e introducción a nuestro objeto principal.

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que constituye por primera vez como ente jurídico, al considerar como parte de la Administración Pública Federal, a la Administración Paraestatal. Este hecho, por sí

mismo resulta trascendente, pues este sector de la Administración recibía diversas denominaciones que no eran más que formas usadas por la generalidad, para referirse a un conjunto de órganos que presentaban características similares, así se le llamaba Administración Descentralizada, Sector Paraestatal, etc.

En sentido jurídico, señala Serra Rojas que la Administración Pública Paraestatal, está integrada por el conjunto de Instituciones, Organismos, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos, que por disposición de la Ley colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la Administración Pública Centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquella, y dividida en sectores para tal efecto. (43)

El Artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, establece que la Administración Pública Paraestatal está integrada por las siguientes entidades:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.

pensamos que cada uno tiene la estructura que sus funciones y necesidades requieren.

La primera referencia en un ordenamiento legal a los organismos que nos ocupan, la encontraremos en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Dicho ordenamiento, aunque no decía lo que eran estos organismos, daba las bases de creación de los mismos y constituye la primera referencia legal de los descentralizados.

El Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, define a los organismos descentralizados como entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La Constitución no regulaba, hasta la reforma de 1981, la creación de entes paraestatales; únicamente existían un par de artículos que hacían referencia, tanto a organismos descentralizados como a empresas de participación estatal, pero ninguno de ellos daba las bases de creación de dichos organismos. Nos estamos

refiriendo a los artículos 93 y 123 apartado A, Fracción XXXI.

El Artículo 123, Apartado A, Fracción XXXI señala como competencia de las autoridades del trabajo federal, la resolución de asuntos laborales relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal. Por otro lado el Artículo 93 establece que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Éstas eran las únicas menciones que se hacían en la Constitución a los organismos descentralizados y a empresas de participación estatal.

Ahora bien, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal se habían venido creando por dos medios: Ley del Congreso de la Unión, o bien por decreto Presidencial. Los fundamentos para su creación son diversos y dependen del órgano creador.

El 14 de mayo de 1986 fue publicada la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria en lo conducente al Artículo 90 Constitucional y con objeto de regular la organización, funcionamiento y control de las entidades

paraestatales de la Administración Pública Federal.

Como dato adicional mencionaremos que anualmente se publica en el Diario Oficial de la Federación una relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento. (44)

De lo expuesto podemos comentar que de conformidad con las diversas modificaciones, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no se han realizado las reformas administrativas como consecuencia o parte del proyecto nacional, para eficientar la actividad del Poder Ejecutivo Federal, mediante cambios internos tendientes a erradicar viciosas prácticas administrativas, simplificar los trámites que ante las distintas instancias de la Administración Pública Federal se presentan, ya sea, los particulares o las mismas dependencias o entidades públicas, a través de adecuaciones en el ámbito interno de la Administración. Sin embargo, cualquier reforma administrativa, por muy profunda que sea, sería insuficiente y no lograría un auténtico equilibrio administrativo; si no es consolidada por una revisión completa a la Ley, para lograr, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente y sistemática en la Administración Pública Federal.

En lo que respecta a la Organización Desconcentrada de la

Administración Pública Federal; a la fecha estos órganos se han creado a través del Reglamento Interior de la Dependencia a la que se encuentran adscritos, o bien mediante decreto presidencial, sin existir una relación de los mismos, como es el caso de las entidades de la Administración.

Hoy en día, la única posibilidad de ordenar a los órganos que se derivan de la Administración Central, sería a través de la consulta del Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado, los que resultan evidentemente, en algunas circunstancias obsoletos, en virtud de que posteriormente a la vigencia de los mismos, se han constituido órganos desconcentrados mediante decretos presidenciales, conforme a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo. Para la solución a esta problemática de estudio y para responder a la estructura que integra todo el sistema institucional, es necesario ubicar tal categoría de órganos y determinar su adscripción con la publicación anual, en el Diario Oficial de la Federación, de la relación de órganos desconcentrados que integran la Administración Desconcentrada.

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- (1) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Primer curso. 13ª ed. Porrúa, México, 1997. p. 272.
- (2) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Primer curso. 19ª ed. Porrúa, México, 1998. p. 86.
- (3) SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 87.
- (4) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 270.
- (5) FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. 36ª ed. Porrúa, México, 1997. p. 119.
- (6) WHITE, Leonard. Op. Cit. Serra Rojas, Andrés. p. 82.
- (7) ESCOUBE, Pierre. Op. cit. SERRA ROJAS, Andrés. p. 82.
- (8) Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre, 1917.
- (9) Diario Oficial de la Federación. 8 de junio, 1928.
- (10) Diario Oficial de la Federación. 12 de julio, 1930.
- (11) Diario Oficial de la Federación. 16 de diciembre, 1931.
- (12) Diario Oficial de la Federación. 12 y 29 de diciembre, 1932.
- (13) Diario Oficial de la Federación. 6 de abril, 1934.
- (14) Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre, 1935.
- (15) Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre, 1936; 30 de junio y 31 de diciembre de 1937.
- (16) Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre, 1939.
- (17) Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre, 1940 y 18 de octubre, 1943.

- (18) Diario Oficial de la Federación. 21 de diciembre, 1946 y 2 de enero, 1947.
- (19) Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre, 1958.
- (20) Diario Oficial de la Federación. 5 de diciembre, 1960 y 28 de diciembre, 1963.
- (21) Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre, 1974.
- (22) Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre, 1976.
- (23) Diario Oficial de la Federación. 8 de diciembre, 1978.
- (24) Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre, 1980.
- (25) Diario Oficial de la Federación. 4 de enero, 1982.
- (26) Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre, 1982.
- (27) Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre, 1983.
- (28) Diario Oficial de la Federación. 21 de enero, 1985.
- (29) Diario Oficial de la Federación. 26 de diciembre, 1985.
- (30) Diario Oficial de la Federación. 14 de mayo, 1986.
- (31) Diario Oficial de la Federación. 24 de diciembre, 1986.
- (32) Diario Oficial de la Federación. 22 de julio, 1991.
- (33) Diario Oficial de la Federación. 21 de febrero, 1992.
- (34) Diario Oficial de la Federación. 25 de mayo, 1992.
- (35) Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre, 1993.
- (36) Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre, 1994.
- (37) Diario Oficial de la Federación. 19 de diciembre, 1995.
- (38) Diario Oficial de la Federación. 15 de mayo, 1996.
- (39) Diario Oficial de la Federación. 24 de diciembre, 1996.

(40) Diario Oficial de la Federación. 4 de diciembre, 1997.

(41) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 275.

(42) GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho administrativo. 1ª ed. Porrúa, México, 1996. p. 101.

(43) SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 275.

(44) Diario Oficial de la Federación. 15 de agosto, 1998.

CAPÍTULO II
ESTRUCTURA JURÍDICA CENTRAL DEL PODER
EJECUTIVO FEDERAL

- 2.1. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y SU TITULAR**
 - 2.1.1. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**
 - 2.2. SECRETARÍAS DE ESTADO Y SUS TITULARES**
 - 2.3. DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS**
 - 2.4. CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL Y SU TITULAR**
 - 2.5. ORGANISMOS INTERMEDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**
- NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA**

ESTRUCTURA JURÍDICA CENTRAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

2.1. PODER EJECUTIVO FEDERAL Y SU TITULAR

El Artículo 49 Constitucional establece que: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Temas ampliamente tratados por la doctrina en lo referente a los antecedentes históricos de la llamada división de poderes, por lo que no consideramos pertinente entrar al estudio del mismo.

Normalmente a cada uno de los poderes le corresponde desempeñar las funciones que su nombre indica, sin embargo; no se puede afirmar que en nuestro sistema los órganos del poder actúen siempre en forma individual o exclusiva. En efecto, en ocasiones se deben reunir dos de ellos para actuar conjuntamente mediante una coparticipación, y en otras se les atribuye funciones que por su naturaleza corresponderían a otro poder. Esto se debe a que en nuestro régimen no existe una división tajante, aunque así se establezca; así mismo acepta la colaboración entre ellos, por lo tanto no hay división sino interdependencia.

Los artículos 29 y 49 Constitucionales, establecen los casos de excepción al principio de la división de poderes en virtud de los cuales, y siempre y cuando se cumplan determinados requisitos, es posible que el Ejecutivo decrete la suspensión de garantías y/o ejerza facultades extraordinarias.

Además el Artículo 131 otorga facultades al Ejecutivo para modificar leyes en materia de tráfico internacional de mercancías, lo que implica autorizarlo a realizar actos legislativos en coparticipación con el Congreso de la Unión, que debe facultarlo, y a cuya aprobación debe someter el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

El Artículo 89 del mismo ordenamiento establece la facultad reglamentaria del Ejecutivo, que significa facultarlo para legislar ya que como veremos más adelante el Reglamento es materialmente legislativo.

Para establecer la competencia jurídica del Poder Ejecutivo Federal, así como la colaboración a la que hacemos mención, con los otros poderes es necesario establecer, en forma general, sólo las características de éstos, ya que profundizar en ello rebasaría los límites de la investigación referente al Poder Ejecutivo Federal.

El Poder Legislativo se caracteriza por tener poder de mando a través de la Ley; se deposita en un Congreso dividido en dos Cámaras; la de Diputados y la

de Senadores, encargadas de elaborar, conforme a la Constitución, las leyes que regirán a la organización política. Los representantes que integran el Congreso son de elección popular y se les señala expresamente en la Constitución un procedimiento de iniciativa y formación de leyes. Es importante señalar que además de su función principal que es la de legislar, cuentan con algunas otras que confirman la teoría de la coordinación como son la de ratificar nombramientos de los titulares de ciertos cargos, la de aprobar tratados, la de aprobar la petición del Presidente para destituir funcionarios judiciales por mala conducta y otras semejantes.

Las facultades del Judicial se caracterizan por no contar con poder de mando y por no tener voluntad autónoma, en el sentido de que su actuación está supeditada a la acción de las partes. Su finalidad primordial es la de resolver controversias conforme a Derecho, logrando así que se cumpla con el orden jurídico y otorgando de esa forma seguridad para todos los sujetos subordinados a las normas jurídicas. Se deposita en la Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales previa y permanentemente establecidos, y abarca tanto a los particulares como a los integrantes de los otros dos poderes y a él mismo, convirtiéndose en un control constitucional.

No obstante que el Judicial es el poder tradicionalmente encargado de resolver las controversias, cada día observamos que se incrementan órganos

formalmente administrativos, con facultades jurisdiccionales, como son el Tribunal Fiscal de la Federación, el de lo Contencioso Administrativo y otros; aunque en última instancia el Judicial está facultado para revisar si las resoluciones se dictaron conforme a Derecho.

Diversas teorías se han esgrimido a favor de la coparticipación, pudiéndose resumir a grandes rasgos en que los problemas técnico-políticos actuales requieren para sus fines prácticos, sobrepasar la división de poderes, por lo que la separación absoluta de los mismos no se concibe y se recomienda por el contrario que estén coordinados entre sí.

Una forma clara de expresar esta idea es la que vierte De la Bigne de Villeneuve, citado por Tena, quien explica, desarrollando una idea de Santo Tomás de Aquino, que "no hay separación de poderes estatales, sino unidad de poder en el Estado... Diferenciación y especialización de funciones sin duda... Pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis y servicios, asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos". (45)

La función Ejecutiva está depositada en un sólo individuo, que es el Presidente de la República; presenta mayor grado de complejidad que la Legislativa y la Judicial, debido en gran parte a la variedad de sus actividades, lo que en muchas ocasiones provoca que resulte imposible admitir que todos sus actos

deriven de la Ley.

Al decir de Serra Rojas, el Poder Ejecutivo Federal es a manera de un triángulo, que tiene en su vértice superior al Presidente de la República, titular de la administración pública y del gobierno. Escalonados en orden a su jerarquía, se sitúan el conjunto de órganos administrativos. (46)

Como lo indica Acosta Romero, es el poder con mayor preponderancia debido, principalmente, a la facultad que tiene de tomar ciertas decisiones, de designar a funcionarios, de establecer la política económica y otras más que lo llevan a ser el más importante y en consecuencia a romper con el equilibrio que se supone debe prevalecer entre los poderes. (47)

Tiene poder de mando que ejerce por medio de la fuerza pública y es en realidad el que se encarga de la pesada labor de adecuar y resolver los variados problemas que se suscitan a diario; mismos que requieren de soluciones prácticas y rápidas que, muchas veces por su carácter es difícil encuadrar dentro del marco legal.

En los términos de la teoría de la coordinación de los poderes y una vez estudiados los caracteres principales de los tres, encontramos que al Ejecutivo le corresponden facultades meramente ejecutivas, facultades materialmente

legislativas y facultades jurisdiccionales en materia administrativa.

2.1.1. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Se deposita en una sola persona, mediante elección directa y permanece en su cargo seis años. Debe cumplir con los requisitos personales previstos por el Artículo 82 Constitucional, que son; ser ciudadano mexicano por nacimiento; hijo de padre o madre mexicanos; residencia en el país al menos durante veinte años⁽⁴⁸⁾; tener 35 años cumplidos al día de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico; no haber ocupado la Presidencia anteriormente; y no detentar ciertos cargos públicos en determinados periodos anteriores a la elección.

Tiene carácter de órgano político y administrativo, político, por estar representando al pueblo en el ejercicio de su soberanía y, administrativo, por ser el representante jerárquicamente más alto de toda la Administración Pública Federal.

El Artículo 89 Constitucional establece:

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a

los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del Artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión;

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a Ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. (Derogada);

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. (Derogada);

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Independientemente de las anteriores, el titular del Poder Ejecutivo Federal goza de atribuciones que le otorgan un sinnúmero de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, y la misma Constitución en diversos artículos, no sólo el 89.

Otra de las atribuciones que consideramos de especial importancia es

que en el Informe Presidencial tiene la posibilidad de emitir declaraciones, así como la resolución a innumerables problemas que su elevada responsabilidad pone bajo su cuidado; traduciéndose finalmente en Ley.

Se presentan otros actos en los que la Ley deja un margen para que el Presidente pueda resolver. Son éstos los que se conocen como facultades discrecionales, en los que el Ejecutivo no está obligado a obrar imperativamente sino que dentro de los límites establecidos puede aplicar su propio juicio para resolver en uno u otro sentido. Se explica este sistema por la variedad misma de las funciones del Ejecutivo que impiden que toda su actividad encuadre con reglas estrictas y casuísticas y exige que se permita la acción circunstancial.

2.2. SECRETARÍAS DE ESTADO Y SUS TITULARES

Con la denominación: "Secretaría de Estado", o "Ministerio", o "Secretaría del Despacho", aludimos a cada una de las ramas de la administración pública constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley. (49)

Para Acosta Romero, la Secretaría de Estado es el órgano superior político administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercer su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo. (50)

El Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la existencia de 17 Secretarías de Estado para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, a saber:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Secretaría de Energía

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria y

Secretaría de Turismo

Éstas guardan la misma situación de igualdad en sus relaciones con

respecto al Ejecutivo Federal y no se distinguen en sus actividades ministeriales más que por la materia que legalmente les compete ejercer; siendo también competencia de estos órganos la formulación de los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Estas Secretarías de Estado, a su vez, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados con facultades específicas, a fin de resolver sobre la materia respectiva y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso y de conformidad con las leyes aplicables.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado cuentan para el ejercicio legal de sus funciones con una estructura interna, es decir, unidades administrativas con atribuciones conferidas por un Reglamento Interior, instrumento que les da la característica de sustentar legalmente su existencia y organización en forma descendente para el cumplimiento del despacho de los asuntos que la Ley Orgánica les otorga, normando sus actividades de conformidad con el Artículo 18 de la propia Ley.

El Reglamento Interior de cada Secretaría, es expedido por el Presidente de la República; en él se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas internas, así como la adscripción de cada una.

Sin embargo, este útil instrumento había representado problemas en

décadas pasadas, ya que en la mayoría de dependencias no tenían un Reglamento Interior y cuando contaban con ello resultaba obsoleto, debido a los cambios registrados en la estructura de dichas dependencias.

Hoy en día, y después de una exhaustiva consulta a los Diarios Oficiales, la generalidad de las Secretarías de Estado cuentan con un Reglamento Interior reciente, obedeciendo con ello a los requerimientos de las reformas hechas a la Ley Orgánica en los últimos tres años; sólo en los casos de las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional se encontró que su organización tanto interna como externa, están reglamentadas por ordenanzas publicadas oficialmente en los años de 1992 y 1994 respectivamente.

Pero esto no representa la inquietud que nos ocupa, sino la naturaleza jurídico-formal del Reglamento Interior y el papel que le corresponde dentro del sistema-normativo que rige a la Secretarías de Estado.

Siendo de esta forma, la institución del Reglamento Interior la que constituye, por decirlo así, un desdoblamiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que la propia Constitución autoriza a realizar al Ejecutivo, quien lo expide en uso de su facultad reglamentaria.

En virtud de su naturaleza jurídica, el Reglamento Interior forma parte

del sistema normativo del Estado Mexicano; y su validez depende de la existencia de una norma anterior, misma que tiene un ámbito de validez más amplio y una mayor jerarquía; de esta manera el Reglamento Interior de cada Secretaría de Estado es su estructura normativa.

Del Reglamento Interior derivan sus respectivas autoridades y las diversas unidades administrativas de las dependencias para poder ejecutar actos o decisiones de naturaleza jurídico-administrativa; éstas a su vez crean, modifican o constituyen derechos y obligaciones tanto para la Administración Pública como para los administrados.

Las unidades administrativas constituyen la estructura jurídica de cada Dependencia, forman una sección de la misma, son descritas con una nomenclatura específica y en base al Artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece que las Secretarías de Estado establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos, y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, queda claro que asuntos le corresponde atender a cada una de las dependencias

centrales; sin embargo, cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría para conocer de un asunto determinado, estipula el Artículo 24 que, a modo de interpretación, el Presidente de la República delega, en la competencia de la Secretaría de Gobernación, la facultad de resolver a que Dependencia corresponde el despacho del asunto; estimamos que tal delegación no vulnera el principio de igualdad de jerarquía entre las Secretarías de Estado. Igualmente este precepto es aplicable en casos extraordinarios.

Por su parte, el Artículo 25, establece:

Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos, o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos; atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Desde nuestro particular punto de interpretación del citado mandato, estimamos estar ante la presencia de la coordinación administrativa.

La coordinación es tal vez una de las funciones más difíciles en la Administración, ya que puede caerse en la duplicación de funciones o en la invasión de competencia. Requiere de una gran disciplina por parte de las Secretarías porque aparentemente limita la libertad de acción y supone tener en cuenta los planes

ajenos antes de tomar alguna decisión, pero es indispensable puesto que para lograr las metas que se propone el Ejecutivo Federal es imprescindible la participación conjunta de diversos organismos en una acción coordinada.

2.3. DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Recuérdese que inicialmente hubo otros Departamentos (véase supra, 1.2), que desde el primer momento se distinguieron de las Secretarías de Estado en que se limitaban a realizar una función administrativa, mientras que las Secretarías ejercían y ejercen funciones administrativas y políticas a la vez. Esta diferencia se manifestaba en el hecho de que los jefes de los Departamentos reconocidos por la Ley, no ejercían el refrendo ni participaban en la toma de decisión respecto a la suspensión de garantías constitucionales (prevista en el Artículo 29), sin embargo, fueron facultados para estos efectos desde 1991, con lo que de hecho, comenzaron a realizar funciones políticas, en lo cual fue esfumándose la diferencia entre ambas entidades públicas.

Actualmente los artículos 29 y 92, Constitucionales referidos a las principales facultades políticas incluyen por igual a Secretarías que a Departamentos Administrativos, por lo cual algunos constitucionalistas han pugnado por darle a los Departamentos el rango de Secretarías.

Tal planteamiento ha vuelto hoy para ser considerado con motivo de las últimas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que excluyen de la Administración Pública Federal al Departamento del Distrito Federal. Estas nuevas disposiciones acercan la posibilidad de creación de algún Departamento Administrativo con funciones que serán siempre de competencia Federal puesto que estará regulado por una Ley Federal.

2.4. CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL Y SU TITULAR

Está regulada por el Artículo 43 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es un nuevo organismo creado con la reforma del 15 de mayo de 1996 a dicha Ley, cuyas funciones son las siguientes:

- I. Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;
- II. Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de

Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;

III. Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;

IV. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República;

V. Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;

VI. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;

VII. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en

materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;

IX. Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;

X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y

XI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

El Artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estipula que el titular de este organismo será un consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste. En éste sentido nuestros legisladores resolvieron la problemática que suscitaba el hecho de que el Consejero Jurídico del Gobierno fuera el mismo Procurador General de la República, como lo establecía el Artículo 102 de la Constitución anteriormente.

2.5. ORGANISMOS INTERMEDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Consideramos como organismos intermedios de la Administración Pública Federal a los Órganos Desconcentrados, los Gabinetes, y las Comisiones Intersecretariales.

Los Órganos Desconcentrados son creados dentro de otro Centralizado, que pueden ser las Secretarías o los Departamentos Administrativos, con el fin de que resuelvan y atiendan el cumplimiento y objeto de éstos; especialmente en la materia y en el territorio al que fueron asignados; gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica de la organización. El establecimiento de estos órganos está regulado por el Reglamento Interior de cada Dependencia.

Los Gabinetes son órganos colegiados creados por el Ejecutivo para la evaluación y coordinación de la política nacional, con las facultades que le conceden los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El Gabinete más importante es el que prevé el Artículo 29 Constitucional, que ha de constituirse en el momento y bajo las condiciones que dicho Artículo establece, por lo que tiene un carácter forzosamente transitorio. Los demás Gabinetes tienen carácter permanente, debido al propio objeto para el cual se crearon. Por acuerdo publicado en el Diario Oficial del 19 de diciembre de 1997, se integraron los siguientes Gabinetes:

- 1.- Agropecuario,
- 2.- De Desarrollo Social,
- 3.- Económico,
- 4.- De Política Interior,
- 5.- De Política Exterior,
- 6.- De Salud,
- 7.- De Seguridad Nacional,
- 8.- De Turismo,
- 9.- Los demás que el Presidente de la República convoque.

Mismos que son presididos por el titular de la Presidencia de la República, el cual, a su vez, designa a un Secretario Técnico para la coordinación,

orientación y supervisión de las acciones de los Gabinetes.

Las Comisiones Intersecretariales tienen su fundamento en el Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Lo mismo que los Gabinetes, son órganos colegiados que se integran por los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos y demás entidades de la Administración Pública, diferenciándose de aquéllos por el objeto que persiguen, el cual es meramente técnico y administrativo, como veremos en el siguiente Capítulo.

Hasta este punto es incuestionable la estructura central del Poder Ejecutivo Federal, por su actuación y por la diversidad e importancia de las responsabilidades que le competen paralelamente al desarrollo y evolución de la Administración. El entorno obliga a la Administración del Gobierno a acrecentar su capacidad de respuesta y a redefinir las formas de su intervención en los sistemas económico político y social; al moldear, adicionar o disminuir estructuras y procesos y adecuar su marco jurídico para atender y satisfacer los requerimientos de la sociedad que necesita acciones sistemáticas y congruentes .

Para el logro de lo anterior, proponemos que la estructura central del Ejecutivo Federal, redefina y analice las normas que regulan sus funciones e identifique aquellas que sean susceptibles de eliminarse y simplificarse; así mismo, promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable a

cada Dependencia Central, con el objetivo de eficientar la actividad del servicio público, ya que la lentitud de muchos trámites; ineficiencias, así como la duplicidad de funciones gradualmente se convierten en elementos nocivos para la función administrativa.

Para el cumplimiento de esta tarea es imprescindible la actuación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, ciertamente este órgano con atribución para coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades; deberá iniciar la revisión a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a los reglamentos internos de las dependencias así como al marco jurídico administrativo de actuación de las mismas; logrando con ello el desarrollo de un nuevo enfoque y criterios pertinentes para la gestión pública y desde esta perspectiva los elementos resultantes permitirán medir su productividad y rendimiento, así como revisar y actualizar sus métodos y procedimientos con apego a la normatividad y a la modernización de la Administración Pública.

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- (45) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Porrúa. 32ª ed. México. 1998, p. 218.
- (46) SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 555.
- (47) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 133.
- (48) Redacción de acuerdo al Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de julio de 1994 y de acuerdo con el Transitorio del decreto señalado, tal disposición entrará en vigor el día 31 de diciembre de 1999.
- (49) SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 569.
- (50) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 370.

CAPÍTULO III

LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES

- 3.1. ANTECEDENTES**
 - 3.2. CONCEPTO GENERAL**
 - 3.3. CARACTERÍSTICAS**
 - 3.4. OBJETO**
 - 3.5. MARCO JURÍDICO**
 - 3.5.1. LEGISLACIÓN APLICABLE**
 - 3.6. PERSONALIDAD JURÍDICA**
 - 3.7. NATURALEZA JURÍDICA**
- NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA**

CAPÍTULO III

LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES

3.1. ANTECEDENTES

Las Comisiones Intersecretariales existen formalmente desde 1958, en que la Ley de Secretarías les confería carácter legal en su Artículo 23. La vigente Ley Orgánica de la Administración Pública retomó de aquella el reconocimiento de estos órganos de coordinación en su Artículo 21.

En su origen estas Comisiones fueron más numerosas de lo que son en la actualidad debido al propio desarrollo de la Administración Pública Federal. En efecto en la evolución de éstas, el número de Secretarías de Estado también se ha reducido y las funciones y facultades de cada una se han redistribuido al punto de haberse delimitado de manera cada vez más precisa, de acuerdo al objeto de cada Secretaría. También ha habido una tendencia a reducir la duplicidad de funciones y el exceso de burocratismo; lógicamente, esta tendencia nos lleva a concluir que en sus inicios la Administración Pública padecía estos males, y las Comisiones Intersecretariales no eran la excepción.

Desde su aparición en nuestro régimen administrativo, contribuyeron a

complicar la distribución de funciones entre las distintas Secretarías, ya de por sí enredadas en constantes conflictos de competencia.

Es natural que así haya comenzado nuestro Gobierno desde 1917. El creciente número de problemas por resolver en una Nación que ponía su pie en los umbrales de la modernidad, y la diversidad de su naturaleza, así como las circunstancias históricas que hicieron del Estado el rector de la economía y el promotor del desarrollo social, se cernían sobre las instituciones apenas nacidas y sobre todo, recaían sobre el titular del Poder Ejecutivo, al erigirse como supremo. La respuesta fue crear todo un aparato institucional que fuera capaz de resolver o modificar tantos y tan graves problemas. Las Secretarías, Departamentos Administrativos y demás instituciones públicas crecieron en cantidad, confundiéndose sus respectivas funciones. Precisamente, para dirimir y menguar los conflictos de competencia suscitados, es que se crearon las Comisiones Intersecretariales. Éstas sólo podrán formarse por acuerdo del Presidente de la República y ser integradas por los mismos Secretarios de Estado¹ cuyas funciones confluyen en determinado ámbito de la Administración Pública.

Los legisladores, ni en 1958 ni en 1976, en que se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, como bien apunta Patricia Osorio,⁽⁵¹⁾ expusieron las razones para la creación de estos organismos. Sin embargo, como hemos apuntado, la evolución misma de la Administración Pública

Federal nos da la pauta para encontrar las causas de su origen.

Ahora, gracias a la depuración y delimitación del conjunto de la Administración Pública Federal; y no a la definición misma de las Comisiones Intersecretariales; éstas sí pueden contribuir precisa y atinadamente a la coordinación técnica y administrativa entre las Secretarías y cumplir, en consecuencia, el fin para el que fueron creadas, en vez de alimentar el burocratismo, como lo hicieron desde su origen.

Es necesario insistir en que las Comisiones Intersecretariales pueden cumplir el fin propuesto sin atentar contra la buena administración, sin que esto signifique que así ocurra en los hechos. Teóricamente, requieren de las siguientes condiciones para hacerlo: a) la delimitación precisa de las facultades de cada Secretaría; b) la delimitación precisa de las funciones de las Comisiones Intersecretariales; y c) la limitación del objeto de éstas, como órganos de coordinación técnica y administrativa.

3.2 CONCEPTO GENERAL

Para el cumplimiento de sus fines la Administración Pública Federal, prevé la existencia de órganos distintos de las Secretarías de Estado y de los organismos descentralizados, llamados Comisiones Intersecretariales, a las que

Acosta Romero define como:

Organismos intermedios creados para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias, están integradas por uno o varios Secretarios de Estado, o Jefes de Departamento Administrativo, Directores o Gerentes de Organismos Descentralizados, Empresas de Estado, o representantes de ellas. (52)

Estas Comisiones por lo general se ocupan de la planeación, programación y evaluación conjunta de actividades de interés público, persiguen la solución de problemas de orden administrativo de la Federación, en las cuales sea insuficiente la intervención de una sola Secretaría o Departamento de Estado; su creación cuenta con una tradición dentro de nuestro sistema administrativo y dependen en gran medida del propósito que tenga el Ejecutivo para crearlas.

Desde el punto de vista formal hemos visto que las Comisiones Intersecretariales son órganos administrativos, y que dentro del desarrollo actual de la Administración Pública su creación se debe a razones eminentemente técnicas y de especialización, aunque su funcionamiento puede representar problemas de invasión de competencias, en los casos en que se dicten resoluciones administrativas análogas contrarias o contradictorias con las emanadas por una

Secretaría.

En suma, las Comisiones Intersecretariales son organismos colegiados, para la coordinación técnica y administrativa de las funciones de las Secretarías de Estado que en ellos intervienen.

3.3. CARACTERÍSTICAS

El tema que nos ocupa, presenta una clara realidad sobre la necesidad de la existencia de estudios, información, o interés de los especialistas en todo aquello que se relaciona con la constitución de organismos que se crean en igualdad de jerarquía a las Secretarías de Estado.

De conformidad con el Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal consideramos como principales características jurídicas de estos órganos las siguientes:

Son constituidos por decisión del titular del Ejecutivo Federal;

Pueden estar integradas por la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal;

Tienen como objeto la coordinación para la atención de asuntos que competen tanto a dependencias como a entidades de la Administración

Pública Federal;

Son presididas por designación presidencial; generalmente, es designado el representante de la Dependencia más directamente involucrada en la Comisión;

Tienen la facultad de contar con un Reglamento Interior, lo que les da cierta autonomía; y

Su duración puede ser permanente o transitoria.

Y en atención a esta última característica, serán transitorias aquellas Comisiones cuya duración sea definida por un tiempo determinado y luego se extingan; y permanentes; aquellas cuya duración sea indefinida.

De estas características, la que ha provocado cierta polémica es la referente a la presidencia de dichas Comisiones, pues hay quien plantea que el hecho de que sea uno de los Secretarios de Estado el que presida estos órganos colegiados, contraviene el principio de igualdad entre las Secretarías estipulado en el Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este razonamiento es correcto desde el punto de vista jurídico, sobre todo cuando por lo general, a quienes presiden las Comisiones se les concede para las resoluciones, voto de calidad en caso de empate entre sus miembros. Este problema podría resolverse en la práctica haciendo rotatoria la presidencia, lo cual sería más factible.

3.4. OBJETO

El objeto de una Comisión Intersecretarial es la coordinación de las actividades y funciones de distintas Secretarías de Estado u otras entidades de la Administración Pública para la satisfacción de necesidades y solución de problemas que requieren la intervención conjunta de las mismas.

El objeto depende del contexto político en el que se desarrolla la actividad administrativa. Son el tiempo, lugar y circunstancias los determinantes para describir las funciones de las Comisiones. En consecuencia no tienen el mismo objeto las Comisiones creadas en sexenios pasados con el que tienen las que actualmente se han creado, no obstante que se llamen Comisiones Intersecretariales y que sigan siendo órganos consultivos de apoyo del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el objeto de estas Comisiones debe responder a la necesidad de resolver los graves problemas creados por la abundancia, diversidad y dispersión de nuestra legislación administrativa, manifiestos en la incongruencia del marco jurídico de una Dependencia o Entidad, con las facultades conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la duplicidad de funciones y en el burocratismo, tan acentado en nuestro lastimado régimen administrativo.

La creación de Comisiones Intersecretariales implica la corresponsabilidad de las Secretarías y entidades de la Administración Pública involucradas en determinada área, para establecer las distintas funciones y elementos del objeto que se trate, facilitando la obtención de mecanismos que solucionen colegiadamente la problemática.

3.5. MARCO JURÍDICO

El fundamento Constitucional para la creación de las Comisiones Intersecretariales reside en los artículos 89, fracción I y 90.

La obligación, conferida al Presidente de la República en la fracción I del Artículo 89 Constitucional de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso implica, según Osorio Lastra, *“dar los medios e instrumentos adecuados para la realización de un fin”*,⁽⁵³⁾ siendo la Comisión Intersecretarial dicho instrumento, y el fin, la observancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La Fracción II del mismo ordenamiento faculta al Presidente a nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, y por tanto, lo faculta para nombrar al presidente de estos órganos colegiados en que intervienen, precisamente, los

Secretarios del despacho.

El Artículo 90 de la Constitución es la norma de la que se deriva la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de modo que en consecuencia regula este tipo de organismos de coordinación, máxime que constituyen una forma de intervención del Ejecutivo en la operación de la Administración Pública Federal, y que es dicha Ley la que distribuye los negocios del orden administrativo entre las dependencias y Secretarías.

El fundamento legal más directo de la creación de estos órganos es el Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice :

El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, las entidades de la Administración Pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quienes determine el Presidente de la República.

Sin embargo, este ordenamiento es muy escueto y origina problemas jurídicos en cuanto a la creación y funcionamiento de las Comisiones, pues no sabemos por cuáles normas se van a regir dichos órganos en su operatividad.

Podríamos decir que por las mismas normas de las propias Secretarías de Estado u organismos paraestatales, estas Comisiones deben regirse bajo ordenamientos propios, que pueden ser manuales y reglamentos interiores en cada Comisión, que resuelvan nitidamente tales problemas; aunque hasta el momento, sólo los acuerdos presidenciales que estipulan la creación de las Comisiones Intersecretariales son los que las regulan, constituyéndose el hecho en ordenamientos de funcionamiento pese a que se limitan a establecer el objeto para el cual se crea determinada Comisión. Sólo eventualmente se han publicado algunos reglamentos interiores para estas Comisiones.

Por otra parte, a la fecha no se han hecho señalamientos o emitido lineamientos generales tendientes a establecer un marco de referencia en el que se apunten criterios específicos para su creación, modificación o desaparición, así como para su operación o evaluación.

3.5.1. LEGISLACIÓN APLICABLE

En la constitución de una Comisión Intersecretarial se ve claramente la integración de un órgano, que por el simple hecho de organizarlo como ente auxiliar en determinado asunto, representa una erogación para el gasto público Federal al ser facultado con atribuciones que necesariamente requiere de recursos para su operación.

Aunque se ponga en duda la personalidad jurídica de estos órganos; en su funcionamiento se dan una serie de situaciones que por un lado les dota de una total personalidad jurídica, y por otro, en los acuerdos de creación no se establece el seguimiento que debe darse a la actividad que realizan, así como la vigilancia del objeto de la erogación que provoca su constitución.

Ante lo cual es necesario conocer otras normas no previstas en los acuerdos de creación de Comisiones Intersecretariales, que en la práctica son aplicables una vez constituida la Comisión. Desconocemos la razón por la que no se encuentran establecidas dentro del fundamento de creación.

a) LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

Esta Ley enuncia la clase de gastos que puede realizar la Administración Pública; no obstante que la enumeración que hace el Artículo 2° no menciona a las Comisiones intersecretariales expresamente, consideramos que quedan incluidas dentro de la fracción IV que enumera los distintos entes que integran la Administración Pública Centralizada, a la cual pertenecen las Comisiones Intersecretariales. El Artículo y fracción aludidos versan del siguiente modo:

Artículo 2°.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión

física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan.

- I. El Poder Legislativo,
- II. El Poder Judicial,
- III. La Presidencia de la República,
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V. El Departamento del Distrito Federal,
- VI. Los organismos descentralizados,
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII.

En este aspecto las Comisiones Intersecretariales quedan sujetas a la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación en todas sus actividades, de la misma manera que los demás órganos de la Administración Central y entes de la Administración Paraestatal. Es obvio que las funciones anteriormente mencionadas deben estar vinculadas a la Planeación Nacional de Desarrollo, formulada por el Presidente de la República y de acuerdo a las bases previstas en la Ley de Planeación.

Actualmente, la Secretaría encargada de aplicar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuando en el pasado se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los instrumentos que la complementaban, como es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, no era claro que la

Secretaría de Programación y Presupuesto tenía la facultad de determinar y vigilar el ejercicio del gasto público Federal y de establecer la forma en que la contabilidad debería llevarse, así como cerciorarse de que se cumpliera con las normas dictadas sobre contabilidad. (54)

ESTA TESIS NO SALE b) LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA DE LA BIBLIOTECA

Tampoco se expresa en señalar a las Comisiones Intersecretariales, sin embargo quedan comprendidas en su Artículo 1°, fracción I, al incluir genéricamente a las dependencias del Ejecutivo. Este Artículo expresa :

Artículo 1°.- Para los fines de esta Ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades :

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias,
- II. El Departamento del Distrito Federal,
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

En los dos ordenamientos legales mencionados, debemos considerar que, por una parte, las Comisiones Intersecretariales pueden estar incluidas en el

Presupuesto Federal con una partida y personal propios, cuando es muy amplio su objeto ; por otra parte, no requieren autorización previa de la Secretaría de Hacienda para obtener financiamiento, en virtud de que este requisito sólo comprende a las entidades señaladas en las fracciones de la III a la VI del Artículo 1° de la Ley General de Deuda Pública, siendo que las Comisiones Intersecretariales, para este efecto, deben considerarse como Dependencias del Ejecutivo. Además, generalmente, la propia Secretaría de Hacienda es integrante de todas las Comisiones Intersecretariales que requieren presupuesto o financiamiento.

c) LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS

El objeto de esta Ley, de acuerdo con su primer Artículo es :

Regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles ; la prestación de servicios de cualquier naturaleza ; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten .

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República,
- II. Las Secretarías de Estado y departamentos administrativos,
- III. Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal ;
- IV. El gobierno del Distrito Federal ;
- V. Los organismos descentralizados, y
- VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las

disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias que se refieren en este Artículo.

Puede observarse que las Comisiones Intersecretariales, pese a no estar mencionadas expresamente, quedan comprendidas en las dos primeras fracciones.

d) LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN

Es aplicada por la Tesorería de la Federación, a las dependencias de la Administración Centralizada (entre las que se ubican las Comisiones Intersecretariales), a los Poderes Judicial y Legislativo, así como a las entidades paraestatales que señale el Jefe del Ejecutivo Federal.

Esta Ley la aplica la Tesorería de la Federación, para el cobro, manejo, concentración y erogación de fondos y valores que realicen las entidades citadas.

e) LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACIÓN

Esta Ley se abrogó mediante decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1995.

Se aplicaba a los funcionarios y empleados que manejaban fondos y valores en la Administración Pública Centralizada, y con modalidades, a los que lo hicieran en los Poderes Judicial y Legislativo.

Regulaba el servicio de vigilancia de fondos y valores de la Federación, tenía por objeto comprobar el funcionamiento de las oficinas públicas que recaudaban, manejaban, administraban, custodiaban, fondos o valores propiedad de la Federación.

En este sentido, esta Ley continúa siendo aplicable en el caso de que determinada Comisión Intersecretarial esté dentro de estas circunstancias; es aplicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo referente a las infracciones y faltas que se hubieren cometido durante su vigencia.

f) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Se aplica a la Administración Pública Centralizada, en la cual se incluyen las Comisiones Intersecretariales, a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria.

Regula el patrimonio nacional, o sea, el conjunto de bienes de dominio público y de dominio privado de la Federación, incluyendo a los bienes del Estado en sentido estricto y a los que forman el patrimonio de las entidades paraestatales en su ámbito personal. Es aplicada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

3.6. PERSONALIDAD JURÍDICA

Antes de abordar concretamente la personalidad jurídica de las Comisiones Intersecretariales, es necesario abordar el problema de la personalidad de las propias Secretarías de Estado.

Debemos partir de que la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, al cual están subordinadas la Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, es impersonal. Se deposita su ejercicio, de acuerdo al Artículo 80 Constitucional, en el Presidente de la República. Es éste quien debe presentar ante el Congreso de la

Unión un informe anual ...en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país (Art. 69 Constitucional). Estos términos, hace que el responsable político de la Administración Pública Federal sea sólo el Presidente de la República, y no sus Secretarios de Estado.

En efecto los Secretarios de Estado son simples colaboradores del Ejecutivo de la Unión, y actúan en su nombre y no en nombre ni por cuenta propia. Esta argumentación ha causado polémicas constantes entre los tratadistas de la Constitución, en virtud de que los artículos 92, 93 y 108 del máximo ordenamiento confieren facultades y responsabilidades autónomas a los Secretarios de Estado.

El Artículo 92 Constitucional confiere a los Secretarios de Estado la facultad de refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente. En un Sistema Parlamentario esta facultad significaría una completa autonomía de los Secretarios de Estado respecto al Ejecutivo, en virtud de estar designados para ser responsables de su propia actuación ante el Parlamento, y no por ni ante el Presidente: en este caso, la corresponsabilidad entre los Secretarios y el Presidente se hace efectiva, y pueden o no aceptarla sin que cambie su situación dentro de la Administración Pública. Nuestro país ha adoptado formas de ese sistema político, esencialmente es un país con un Sistema Presidencial, donde el ejercicio del Poder Ejecutivo descansa sobre una sola persona. Así, el refrendo no es más que la afirmación del Secretario de Estado de hacer cumplir el ordenamiento o el decreto

cuestión emanado del Ejecutivo. Formalmente, incluso, sus facultades tienen restricciones importantes, el Secretario de Estado, en México, puede ser removido a voluntad del Presidente en cualquier momento.

Sin embargo, la mayor parte de los autores coinciden en que el refrendo se caracteriza por autenticar las disposiciones del Presidente.

El Artículo 93 Constitucional, obliga a los Secretarios del Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos a dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Respecto a este punto, algunos autores lo interpretan en el sentido estricto de sus términos, confiriendo responsabilidad directa sobre su encargo a cada Secretario de Estado y a cada Jefe de Departamento; otros, en cambio, consideran que la interpretación de este Artículo debe subordinarse a lo dispuesto por el Artículo 69 de la Constitución: “si cada secretario por separado y sin la injerencia presidencial diese cuenta por sí mismo al Congreso del estado que guarda su respectivo ramo, se rompería la unidad de dicho sistema que reside en la unipersonalidad del Ejecutivo”,⁽⁵⁵⁾ el autor de estas líneas agrega, por otra parte, que la información que deban rendir los Secretarios es meramente técnica, y pese a que el Congreso tiene el derecho de revisar sus funciones, es el propio Presidente quien puede y debe corregir la actuación de aquéllos, ordenando cambios en la administración, o incluso removiendo a sus colaboradores, es decir, a

su actuación.

El Artículo 108 Constitucional establece que se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del poder del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; al mismo tiempo, se establece en su párrafo segundo que el Presidente sólo puede ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Será el Congreso de la Unión el que determine los casos en que proceda sancionar a los funcionarios públicos ya mencionados; sin embargo, en el caso de los Secretarios de Estados y Departamentos Administrativos, prevalece el criterio señalado en el Artículo 93, en que las Cámaras del Congreso ponen a disposición del Ejecutivo Federal sus conclusiones al respecto, para que sea éste quien determine la situación del colaborador de su encargo, y lo destituya en caso necesario. Esto, sin perjuicio de que a dicho funcionario se le pueda aplicar la legislación común de acuerdo a los preceptos antes citados y del Artículo 111 Constitucional. En suma, los Secretarios de Estado responden de su actuación, en primera instancia, ante el propio Ejecutivo, y en última ante el Congreso.

Puede reconocerse, en los términos de la jurisprudencia de la Suprema Corte, que ... conforme cada Secretarías de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene de acuerdo con el Artículo 92 Constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los Secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera de las que al Presidente de la República corresponden. (56)

En este sentido los Secretarios de Estado no tienen una personalidad jurídica distinta de la del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, en relación con las Comisiones Intersecretariales, es necesario considerar, primero; que son establecidas sólo por acuerdo presidencial según los artículos 89 y 90 Constitucionales y 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; segundo, que son integradas por los propios titulares de las Secretarías que en ellas intervienen. Estos dos factores intersecretariales hacen que las consideremos como órganos de la Administración Pública Federal Centralizada, subordinadas directamente al Ejecutivo Federal, cuya

personalidad jurídica tampoco es distinta de la de éste. En otros términos, carecen de personalidad jurídica propia y distinta; actúan en nombre del Poder Ejecutivo Federal, y son integradas por las propias Secretarías que las configuran.

Por otra parte, de acuerdo con quienes postulan que la personalidad jurídica de una entidad depende esencialmente del principio de imputabilidad, encontramos que las Comisiones Intersecretariales no son responsables de su propia conducta ante terceros.

Según Patricia Osorio: *No se puede concluir que sus actividades sean imputables exclusivamente a ellas con independencia absoluta de otros órganos de la administración, ni tampoco que sus actos jurídicos tengan trascendencia al exterior; es decir ante terceros, para crear, modificar y extinguir situaciones jurídicas que afecten a dichos terceros, (57)* y que en consecuencia, estas Comisiones respondan por sí mismas de su propia actuación.

En efecto, las consecuencias jurídicas de los actos de estas Comisiones, son de carácter interno. Si crean obligaciones y efectos jurídicos, pero entre las personas y entidades que en ellas intervienen, las cuales adoptan como propias las decisiones de tales órganos colegiados y los llevan a la práctica por su cuenta; esto quiere decir que la función de las Comisiones Intersecretariales se limitan a la coordinación entre los entes que la forman. Aún cuando se dota de

recursos y personal propios a este tipo de Comisiones, éstas sólo están actuando en su carácter de órganos de coordinación, que generalmente están presididos por una de las Secretarías de Estado más directamente relacionadas con la actividad administrativa para la cual se formara determinada Comisión.

Como hemos anotado, la creación de las Comisiones se debe a una facultad del Presidente de la República, su existencia no está salvaguardada por normas que le den una vida diferente a la del acto de su creación; es la misma voluntad del Presidente la que puede extinguir las; por lo tanto, su independencia no existe, para que tuvieran independencia su vida no tendría que estar supeditada a la voluntad del Presidente.

3.7. NATURALEZA JURIDICA

De acuerdo a las características que hemos descrito podemos concluir: que la naturaleza jurídica de las Comisiones Intersecretariales consiste en que éstas son órganos colegiados de coordinación administrativa y técnica, entre las Secretarías de Estado y los entes administrativos que estén establecidos para resolver los conflictos de competencia intersecretarial en materia administrativa.

Son órganos colegiados por que se integran por los titulares de diversas Secretarías con el fin de coordinar sus funciones en las áreas y actividades

que requieren la participación de más de una de estas entidades públicas. Su función es limitada al ámbito técnico y administrativo, y encaminada a la solución de un problema determinado, es decir, que su objeto no es amplio, abarca generalmente sólo una actividad.

Son órganos de la Administración Centralizada cuyas resoluciones tienen efectos meramente internos y, consecuentemente, las resoluciones adoptadas en las reuniones de tales Comisiones no tienen trascendencia ni efectos jurídicos externos a los administrados, se integran por dos o más Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos o entes del Sector Paraestatal; carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Tomadas las resoluciones en el seno de las Comisiones, conforme a la estructura de organización establecida por el Presidente de la República, cada uno de los miembros que la integra dicta las resoluciones con efectos externos dentro del ámbito de su competencia, sujetándose a los criterios adoptados en las resoluciones tomadas en dichas Comisiones.

Por último, tales Comisiones Intersecretariales, en razón de su naturaleza jurídica, carecen generalmente de partida presupuestal específica, de personal propio y exclusivo, puesto que se integran con los servidores públicos de las diversas dependencias que las forman. En este sentido, y por la naturaleza

jurídica de estos órganos, debe considerarse el no asignarles presupuesto y personal propios, en atención precisamente, a que son órganos de coordinación; pues de lo contrario, se duplicaría el presupuesto asignado al personal que labora en las Secretarías y en las Comisiones Intersecretariales a su cargo.

El mismo criterio debe aplicarse para evitar la duplicidad de funciones; es decir, en atención a su naturaleza jurídica que las define como órganos de coordinación administrativa, debe mantenerseles ajenas a toda labor legislativa o política, pues estas actividades corresponden a otras entidades de la Federación.

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- (51) OSORIO LASTRA, Patricia del Carmén. Breves consideraciones jurídicas sobre las comisiones intersecretariales. Escuela Libre de Derecho. 1983, p. 50.
- (52) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 438.
- (53) OSORIO LASTRA, Patricia del Carmén. Op. cit. p. 35.
- (54) OSORIO LASTRA, Patricia del Carmén. Op. cit. p. 39.
- (55) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. 10ª ed. Porrúa. México. 1996, p. 804
- (56) Compilación 1997-1965. Tesis 224. Sala Administrativa. Tesis 510 del Apéndice 1975, 2ª Sala. Idem. Tesis 402 del Apéndice 1985, 2ª. Sala.
- (57) OSORIO LASTRA, Patricia del Carmén. Op. cit. p. 62.

CAPITULO IV

CARÁCTER Y TIPO DE COMISIONES INTERSECRE- TARIALES EXISTENTES EN EL PERIODO 1984-1998

**4.1. COMISIONES INTERSECRETARIALES DE CARÁCTER
PERMANENTE CREADAS DURANTE EL PERIODO 1984-1998**

**4.2. COMISIONES INTERSECRETARIALES DE CARÁCTER
TRANSITORIAS CREADAS DURANTE EL PERIODO 1984-1998**

**4.3. COMISIONES INTERSECRETARIALES QUE SE EXTINGUIERON
DURANTE EL PERIODO 1984-1998**

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

CAPÍTULO IV

CARÁCTER Y TIPOS DE COMISIONES INTERSECRETARIALES EXISTENTES EN EL PERIODO 1984-1998

4.1. COMISIONES INTERSECRETARIALES DE CARÁCTER

PERMANENTE CREADAS DURANTE EL PERIODO 1984-1998

En el presente Capítulo analizaremos las Comisiones Intersecretariales que fueron creadas de 1984 a 1998, así como las que se extinguieron en este mismo periodo; las hemos clasificado considerando las características establecidas en el Capítulo anterior de la siguiente manera:

Comisiones de carácter permanente.- Estos órganos fueron creados para desarrollar sus funciones y para lograr propósitos determinados, requieren de permanecer indefinidamente de conformidad con los preceptos constitucionales que exigen al Estado planear, conducir, coordinar y orientar la actividad nacional en un marco de libertades que la propia Constitución consagra.

Durante el Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid fueron creadas las siguientes Comisiones de carácter permanente:

ACUERDO por el que se crea la Comisión Nacional Forestal, con el carácter de intersecretarial permanente, para lograr la coordinación del

conocimiento, atención y resolución de los asuntos de naturaleza forestal en que compete intervenir a las Secretarías de Estado que lo integran. (58)

OBJETO: Que esta estructura pueda instrumentarse de manera más amplia mediante la integración de funciones relativas a la actividad forestal en diversas Secretarías, permitiendo así una mayor vinculación de las unidades centrales y paraestatales del Subsector bajo una coordinación y planeación estratégica unificada, capaz de responder ante el Ejecutivo Federal por el cumplimiento de los objetivos y metas programados para el Subsector Forestal establecidos en los programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo.

CARACTERÍSTICAS:

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) ARTÍCULO TERCERO.- La Comisión estará integrada por los Secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Desarrollo Urbano y Ecología y de la Reforma Agraria, quienes designaran sus respectivos suplentes.

ARTÍCULO CUARTO.- Deberán integrarse a la Comisión los titulares del Sector Paraestatal que estén bajo la coordinación sectorial de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos dedicadas a la actividad forestal.

c) ARTÍCULO SEXTO.- La Comisión tendrá un Secretario Ejecutivo que será nombrado por el Presidente de la República.

d) ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO.- La Comisión Intersecretarial en un plazo que no excederá de treinta días, contados a partir de la fecha en que entre en vigor el presente acuerdo, expedirá su Reglamento Interno de Funcionamiento.

ACUERDO por el que se crea con el carácter de Comisión Intersecretarial permanente la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico. (59)

OBJETO: ARTÍCULO PRIMERO.- Se crea con el carácter de Comisión Intersecretarial permanente, la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico, a efecto de promover de manera coordinada, la participación de México en los distintos foros de cooperación multilateral de la región, en particular en la Conferencia para la Cooperación Económica del Pacífico, así como de sugerir los lineamientos generales para robustecer las relaciones del País con las Naciones de la zona.

CARACTERÍSTICAS:

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) ARTÍCULO CUARTO.- La Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico se integrará con las siguientes Dependencias y Entidades: Secretarías de Relaciones Exteriores, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Turismo y Pesca; Banco de México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Petróleos Mexicanos.

c) ARTÍCULO SEXTO.- La Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico será presidida por el titular del Poder Ejecutivo Federal y en su ausencia, por el Secretario de Relaciones Exteriores. La Secretaría de Relaciones Exteriores fungirá como Secretario Técnico de la Comisión.

d) ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO.- La Comisión expedirá su Reglamento Interior y organizará los grupos de trabajo pertinentes para el logro de sus funciones.

ACUERDO por el que se crea una Comisión Intersecretarial, que tendrá por objeto establecer bases para la integración y ejecución de programas de constitución de reservas territoriales y de regularización de la tenencia de la tierra. (60)

OBJETO: ARTÍCULO PRIMERO.- Se constituye una Comisión Intersecretarial que tendrá por objeto establecer las bases de coordinación y colaboración entre las dependencias que la integran y otros organismos públicos federales y/o autoridades locales de las entidades federativas, tendientes a atender con la mayor eficacia los programas de constitución de reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra y desarrollo urbano y vivienda, de conformidad con los planes y programas de desarrollo urbano aprobados por las autoridades competentes. (61)

CARACTERÍSTICAS:

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) ARTÍCULO SEGUNDO.- La Comisión estará integrada por las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, Reforma Agraria y Programación y Presupuesto, cada una de las cuales designará un representante propietario y suplente.

c) Dicha Comisión será presidida por el representante de SEDUE, que contará con voto de calidad, en caso de empate.

d) La Comisión determinará en su Reglamento Interior, los demás aspectos relacionados con la organización, integración y funcionamiento de la

misma.

En el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, fueron creadas las siguientes Comisiones Intersecretariales de carácter permanente:

ACUERDO por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Protección, Vigilancia y Salvaguarda de los Derechos de Propiedad Intelectual. (62)

OBJETO: ARTÍCULO PRIMERO.- Se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Protección, Vigilancia y Salvaguarda de los Derechos de Propiedad Intelectual, la cual tendrá por objeto coordinar las acciones que lleven a cabo las distintas dependencias de la Administración Pública Federal, para asegurar el cabal cumplimiento y debida aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Derechos de Autor y la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.

CARACTERÍSTICAS:

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) **ARTÍCULO SEGUNDO.-** La Comisión estará integrada por:

I.- Por un representante de la Secretaría de Gobernación, quien fungirá como

Secretario Técnico de la Comisión.

II.- Por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III.- Por un representante de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

IV.- Por un representante de la Secretaría de Educación Pública.

V.- Por un representante de la Procuraduría General de la República.

VI. - Por un representante de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

c) Corresponderá al representante de la Secretaría de Educación Pública o al de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial presidir las sesiones de la Comisión, según se trate de asuntos relacionados con la Ley Federal de Derechos de Autor o con la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, respectivamente.

ACUERDO por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas. (63)

OBJETO: Se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, en lo sucesivo la Comisión, la cual tendrá por objeto coordinar las acciones de las dependencias de la Administración Pública Federal, en la investigación, protección, conservación y rescate de las tortugas marinas.

CARACTERÍSTICAS:

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) ARTÍCULO TERCERO.- La Comisión estará integrada por cada uno de los representantes de cada una de las Secretarías de Marina, de Desarrollo Social, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública, de Turismo y de Pesca, así como de la Procuraduría General de la República.

c) ARTÍCULO CUARTO.- La Comisión tendrá un presidente, que será el representante de la Secretaría de Pesca y un secretario técnico, que será el representante de la Secretaría de Desarrollo Social.

d) ARTÍCULO NOVENO.- La Comisión expedirá su reglamento en el que establecerá su organización y funcionamiento.

Durante el actual gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, han sido creadas las siguientes Comisiones con carácter permanente:

ACUERDO por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. ⁽⁶⁴⁾

OBJETO: ARTÍCULO PRIMERO.- Se crea la Comisión Intersecretarial

de Desincorporación, que tendrá como objeto la coordinación y supervisión en los términos del presente Acuerdo, de las funciones o actividades que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejerzan en los procesos de desincorporación, de las propias entidades o de enajenación de sus activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos. (65)

CARACTERÍSTICAS:

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) ARTÍCULO TERCERO.- La Comisión estará integrada por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá, los titulares de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y del Trabajo y Previsión Social y, el titular de la dependencia coordinadora de sector en la cual se encuentre sectorizada la entidad paraestatal o los activos de que se trate; y el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien además representará al Presidente de la Comisión en ausencia de éste.

c) La Comisión será presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) La Comisión establecerá sus normas internas de funcionamiento.

ACUERDO por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Política

Industrial. (66)

OBJETO: ARTÍCULO 1.- Se crea la Comisión Intersecretarial de Política Industrial, de carácter permanente, cuyo objeto será el fungir como órgano técnico de consulta del Gobierno Federal, así como el de analizar, proponer y coordinar las acciones y actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de política industrial y comercio exterior.

CARACTERÍSTICAS:

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) ARTÍCULO 2.- La Comisión estará integrada por los Secretarios de Comercio y Fomento Industrial, quien la presidirá; de Hacienda y Crédito Público; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; del Trabajo y Previsión Social, y de Educación Pública, así como por los Directores Generales del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., de Nacional Financiera, S.N.C., y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

c) La Comisión será presidida por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial.

d) ARTÍCULO 7.- La Comisión deberá expedir su Reglamento Interno,

en el cual se establecerán las bases de organización, las funciones que correspondan al Presidente y al Secretario Técnico, así como la forma de integración y funcionamiento de los grupos de trabajo.

ACUERDO por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para el otorgamiento de concesiones y permisos previstos en la Ley de Aeropuertos. (67)

OBJETO: ARTÍCULO PRIMERO.- Se crea con carácter permanente, la Comisión Intersecretarial para el otorgamiento de concesiones y permisos previstos en la Ley de Aeropuertos, cuyo objeto será conocer de las propuestas que le presente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el otorgamiento de concesiones y permisos relacionados con la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeródromos civiles, a efecto de opinar sobre la capacidad jurídica, administrativa y financiera de los posibles concesionarios o permisionarios.

CARACTERÍSTICAS:

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) **ARTÍCULO SEGUNDO.-** La Comisión estará integrada por los titulares de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, quien la presidirá, de

Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, así como de la Procuraduría General de la República y el Director General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

c) La Comisión será presidida por el representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

d) La Comisión elaborará sus reglas de organización y funcionamiento.

ACUERDO por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Seguridad y Vigilancia Marítima y Portuaria. (68)

OBJETO: ARTÍCULO PRIMERO.- Se crea la Comisión Intersecretarial de Seguridad y Vigilancia Marítima y Portuaria, de carácter permanente, que tendrá por objeto la coordinación y supervisión de las funciones o actividades en materia de seguridad y vigilancia marítima, portuaria, pesquera, turística náutica y energética.

CARACTERÍSTICAS:

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) **ARTÍCULO TERCERO.-** La Comisión Intersecretarial de Seguridad y Vigilancia Marítima y Portuaria estará integrada por las Secretarías de Marina; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Energía; Comunicaciones y

Transportes, quien la presidirá, y Turismo.

c) La Comisión será presidida por el representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

d) La Comisión formulará su Reglamento Interior.

ACUERDO para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población. (69)

OBJETO: ARTÍCULO 7º.- Se crea la Comisión Intersecretarial para la Adopción y Uso de la Clave Única de Registro de Población, que tendrá como objetivo apoyar a la Secretaría de Gobernación en el establecimiento de las normas, métodos y procedimientos técnicos para la adopción y uso de dicha clave en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

CARACTERÍSTICAS.

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) ARTÍCULO 8º.- La Comisión se integrará con un representante de cada una de las siguientes Secretarías: de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo

Social; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Educación Pública; de Salud; del Trabajo y Previsión Social; y de la Reforma Agraria, así como sendos representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

c) La presidencia de la Comisión estará a cargo del representante de la Secretaría de Gobernación.

4.2. COMISIONES INTERSECRETARIALES DE CARÁCTER TRANSITORIAS CREADAS DURANTE EL PERIODO 1984-1998

Estas Comisiones fueron creadas con propósitos temporales, es decir, funcionaron durante el tiempo en que fue necesario para el Gobierno Federal coordinar acciones y medidas entre los diferentes niveles de gobierno, así como instrumentar los mecanismos de concertación necesarios para el logro de sus objetivos.

En el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, fueron creadas las siguientes Comisiones Intersecretariales con el carácter de transitorias:

ACUERDO por el que se crea con carácter de transitoria la

Comisión Intersecretarial para el Eclipse. (70)

OBJETO: ARTÍCULO PRIMERO.- Se crea con carácter de transitoria la Comisión Intersecretarial para el Eclipse 1991, la cual tendrá por objeto coordinar las acciones y medidas que se deban adoptar con motivo del eclipse de sol del 11 de julio de 1991, para facilitar la más eficaz investigación, estudio y observación de dicho fenómeno, así como para evitar daños a la población.

CARACTERÍSTICAS:

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) ARTÍCULO SEGUNDO.- La Comisión se integrará por sendos representantes de las Secretarías de Gobernación, quien la presidirá, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud y Turismo, del Departamento del Distrito Federal, Instituto Politécnico Nacional, Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Cada uno de los representantes designará su respectivo suplente.

c) La Comisión será presidida por el titular de la Secretaría de Gobernación.

En el actual gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, han sido creadas las siguientes Comisiones Intersecretariales de carácter transitorio:

ACUERDO por el que se crea con carácter transitorio la Comisión Intersecretarial para la EXPO'98. (71)

OBJETO: ARTÍCULO PRIMERO.- Se crea con carácter transitorio de la Comisión Intersecretarial para la EXPO'98, la cual tendrá por objeto coordinar, integrar y realizar las actividades necesarias para la participación de los Estados Unidos Mexicanos en dicha exposición.

CARACTERÍSTICAS:

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) ARTÍCULO SEGUNDO.- La Comisión se integrará por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, quien la presidirá, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Comunicaciones y Transportes, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Educación Pública y de Turismo.

c) La Comisión será presidida por el titular de la Secretaría de Medio

Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

**ACUERDO por el que se crea la Comisión Nacional para la
Conversión Informática Año 2000. (72)**

OBJETO: ARTÍCULO PRIMERO.- Se crea, con carácter transitorio, la Comisión Nacional para la Conversión Informática Año 2000, que será responsable de establecer las acciones relativas a la coordinación y concertación de actividades con los diferentes sectores del país, que permitan preparar de manera oportuna los sistemas, equipos y componentes informáticos para el registro de los años a partir del 2000, en los campos de fecha.

CARACTERÍSTICAS:

a) Está constituida por Acuerdo Presidencial.

b) **ARTÍCULO SEGUNDO.-** La Comisión se integrará con los titulares de las Secretarías de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Energía; Medio Ambiente; de Comercio y Fomento Industrial; de Comunicaciones y Transportes; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Educación Pública; de Salud; así como del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

c) ARTÍCULO TERCERO.- La Comisión será presidida por el titular del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Derivado del análisis de los acuerdos por los que se crean las Comisiones Intersecretariales tanto de carácter permanente como transitorio, concluimos lo siguiente:

Se fundamentan principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, según el propósito del Gobierno Federal en el periodo en el que se crean.

Se establece en cada Acuerdo de creación que las Secretarías de Estado que integran la Comisión prestarán el apoyo presupuestal, administrativo y material para el desempeño de sus funciones.

Cumplen con cada una de las características que se han establecido para determinar la existencia jurídica de estos organismos auxiliares en la función administrativa.

4.3. COMISIONES INTERSECRETARIALES QUE SE EXTINGUIERON DURANTE EL PERIODO 1984-1998

La extinción de estas comisiones fue necesaria con el objeto de lograr

la depuración y simplificación de estos organismos de la estructura gubernamental, con el fin de modernizar la función pública, propiciando con ello un eficiente desarrollo de la Administración Pública Federal.

En el periodo del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado fueron extinguidas, a través de un sólo decreto diversas Comisiones Intersecretariales:

DECRETO por el que se extinguen diversas Comisiones y Comités Intersecretariales, a fin de propiciar la depuración y simplificación de las estructuras administrativas. (73)

DECRETO:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se extinguen las siguientes Comisiones y Comités Intersecretariales:

- I.- Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano;
- II.- Comisión Intersecretarial que se encargará de todos los asuntos referentes a la emigración de trabajadores mexicanos al extranjero;
- III.- Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal;
- IV.- Comisión Técnica Consultiva de Ediciones Gubernamentales;
- V.- Comisión Intersecretarial del Limón;
- VI.- Comité Técnico Consultivo de Precios de los Productos Medicinales;
- VII.- Comisión encargada de estudiar el proyecto para emplear en las siembras,

semillas seleccionadas;

- VIII.- Comisión Intersecretarial para formular la documentación sobre la forma y términos en que se deben realizar las obras para reparación y acondicionamiento del Palacio Nacional;
- IX.- Comisión Intersecretarial encargada de formular y coordinar la ejecución del programa general y los específicos de las Juntas Federales y de Mejoras Materiales, para la liquidación de las mismas;
- X.- Comité Consultivo de la Industria y Comercio en materia de Importaciones y Distribuciones de Fertilizantes y Parasiticidas;
- XI.- Comisión de La Malinche;
- XII.- Comisión Consultiva de Teleinformática;
- XIII.- Comisión Tripartita Agraria;
- XIV.- Comisión Consultiva para la clasificación y fijación de tarifas y precios de establecimientos de hospedaje y expendedores de alimentos y bebidas;
- XV.- Comisiones Consultivas sobre la prevención y control de la contaminación de las aguas, y
- XVI.- Comisión permanente para operar la coordinación en la aplicación de las normas de seguridad e higiene en el trabajo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Las dependencias del Ejecutivo Federal que hasta la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, de acuerdo a sus atribuciones, hayan tenido a su cargo la presidencia de los cuerpos colegiados a

que se refiere el artículo anterior, proveerán lo necesario para el estricto cumplimiento del presente ordenamiento.

ARTÍCULO TERCERO.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, determinará los lineamientos y adoptará las medidas que, en su caso, se requieran para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto. La propia Secretaría estará facultada para interpretar sus disposiciones para efectos administrativos.

TRANSITORIOS:

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

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se abrogan los siguientes ordenamientos:

- I. Decreto por el que se integra la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, publicado en Diario Oficial de la federación el 28 de junio de 1976.
- II. Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial que se encargará de todos los asuntos referentes a la emigración de trabajadores mexicanos al extranjero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1947.
- III. Acuerdo que crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972.

- IV. Acuerdo que crea la Comisión Técnica Consultiva de Ediciones Gubernamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1979.
- V. Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial del Limón, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de marzo de 1975.
- VI. Acuerdo que crea el Comité Técnico Consultivo de Precios de los Productos Medicinales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1977.
- VII. Acuerdo que crea la Comisión encargada de estudiar el proyecto para emplear en las siembras seleccionadas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1939.
- VIII. Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial para formular la documentación sobre la forma y términos en que se deben realizar las obras para reparación y acondicionamiento del Palacio Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 1971.
- IX. Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial encargada de formular y coordinar la ejecución del programa general y los específicos de las Juntas Federales y de Mejoras Materiales, para la liquidación de las mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1979.
- X. Acuerdo que crea el Comité consultivo de la Industria y Comercio en materia de importaciones y distribución de Fertilizantes y Parasiticidas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1953.

- XI. Acuerdo que crea la Comisión de la Malinche publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 1961.
- XII. Acuerdo que crea la Comisión Consultiva de Teleinformática, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1974.
- XIII. Acuerdo que crea la Comisión Tripartita Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1975.
- XIV. Acuerdo que crea la Comisión Consultiva para la clasificación y fijación de tarifas y precios de establecimientos de hospedaje y expendedores de alimentos y bebidas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 1978.
- XV. Los artículos 30 a 33 del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1973.
- XVI. En lo conducente, los artículos 2o. y 3o. del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978. Se derogan asimismo, las demás disposiciones que se opongan a lo dispuesto por el presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO.- Los asuntos de los que hubieren conocido las comisiones y Comités Intersecretariales que se extinguen, y que se encontraren pendientes de resolución, pasarán a la dependencia cuyas atribuciones substantivas se relacionen directamente con las materias que hubieren constituido el objeto de la

Comisión o Comité respectivo, las cuales se encargarán de sus substanciación y dictarán las resoluciones que procedan, sin perjuicio de la intervención que en dichos asuntos corresponda a otras dependencias por razón de sus atribuciones.

ARTÍCULO CUARTO.- Los recursos que se hubieren asignado para el funcionamiento de las Comisiones o Comités Intersecretariales que se extinguen, pasarán a la dependencia que deba hacerse cargo de los asuntos en los términos del artículo anterior, salvo que se trate de recursos provenientes de otras dependencias participantes en estos cuerpos colegiados, en cuyo caso, pasarán a las unidades administrativas que originalmente los hubieren destinado.

ARTÍCULO QUINTO.- El traspaso de los asuntos y recursos a que, respectivamente, se refieren los artículos tercero y cuarto que anteceden, deberá quedar concluido dentro de un plazo que no excederá de treinta días contados a partir de la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.

ARTÍCULO SEXTO.- Los derechos derivados de relaciones laborales no resultarán afectados con motivo del presente Decreto, por lo que serán respetados conforme a las disposiciones legales conducentes.

Durante el Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se extinguió la siguiente Comisión Intersecretarial:

**DECRETO por el que se extingue la Comisión Intersecretarial de la
Industria Farmacéutica. (74)**

DECRETO:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se extingue la Comisión Intersecretarial de la
Industria Farmacéutica.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Secretaría de Comercio y Fomento
Industrial llevará el Padrón Nacional de la Industria Farmacéutica.

La constancia de registro en el Padrón será válida exclusivamente para
las líneas y productos en ella inscritos y seguirá siendo requisito indispensable para
cualquier trámite que realicen las empresas farmacéuticas o farmacoquímicas ante
las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal respecto a:
registros o licencias sanitarias, industriales o comerciales; fijación o modificación de
precios; comercialización de medicamentos o materias primas; permisos de
importación, exportación o venta de medicamentos o materias primas. El registro
tendrá vigencia indefinida, pero se podrá cancelar por causa justificada.

ARTÍCULO TERCERO.- La Secretaría de Programación y Presupuesto y
la de Comercio y Fomento Industrial, en la esfera de sus respectivas competencias,

tomarán las medidas necesarias para el estricto cumplimiento del presente Decreto.

TRANSITORIOS:

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

SEGUNDO.- Se abroga el Decreto para el Fomento y la Regulación de la Industria Farmacéutica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de febrero de 1984, y se derogan las demás disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

TERCERO.- El registro que se hubiere otorgado a las empresas farmacéuticas al amparo del Decreto que se abroga, cuya vigencia no haya concluido, se considerará con vigencia indefinida.

En el actual gobierno, ha sido extinta la siguiente Comisión Intersecretarial:

ACUERDO por el que se abroga el diverso publicado el 22 de febrero de 1978, por el que se creó la Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica. (75)

ACUERDO:

PRIMERO.- Se abroga el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero de 1978, por el que se creó la Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica.

SEGUNDO.- Los asuntos pendientes de resolución ante la Comisión Intersecretarial que se extingue, se substanciarán y resolverán por las dependencias competentes conforme al marco jurídico vigente.

TERCERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior permite conocer que las Comisiones Intersecretariales tienen su composición característica semejantes a los Gabinetes, sólo que éstos son presididos por el Titular del Ejecutivo Federal, mientras que, las Comisiones generalmente las preside el titular de alguna Dependencia.

Este intento por conocer cual es la situación prevaleciente en cuanto a número, tipo, organización y resultado de estos organismos de coordinación, los cuales han sido creados y operan no obstante, sin una debida planeación. Tampoco han sido objeto de una evaluación sistemática de su desempeño y otras, con el

transcurso del tiempo, desvirtuaron la naturaleza de sus funciones, dejaron de operar o fueron prácticamente olvidadas aún cuando siguen existiendo formalmente.

Los esfuerzos hasta ahora realizados por la Administración Pública Federal para conocer el número, características y resultados de la operación de las Comisiones Intersecretariales, han estado enfocados básicamente a la localización dentro de los sectores administrativos, o en crear aquéllas que de acuerdo a la *estructura de la Administración Pública Federal*, se han considerado necesarias para el mejor desarrollo de sus funciones. Sin embargo, a la fecha no se ha hecho señalamiento o emitido lineamiento alguno tendiente a establecer un marco de referencia en el que se apunten criterios específicos para su creación, modificación o desaparición, así como para su operación y evaluación.

NOTAS DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- (58) Diario Oficial de la Federación. 6 de febrero, 1986.
- (59) Diario Oficial de la Federación. 15 de abril, 1988.
- (60) Diario Oficial de la Federación. 21 de septiembre, 1988.
- (61) Este acuerdo no estipula el carácter de la Comisión, sin embargo, le atribuimos el carácter de permanente en virtud de su objeto.
- (62) Diario Oficial de la Federación. 4 de octubre, 1993.
- (63) Diario Oficial de la Federación. 2 de diciembre, 1993
- (64) Diario Oficial de la Federación. 7 de abril, 1995
- (65) Este acuerdo no estipula el carácter de la Comisión, sin embargo, le atribuimos el carácter de permanente en virtud de su objeto.
- (66) Diario Oficial de la Federación. 27 de mayo, 1996.
- (67) Diario Oficial de la Federación. 5 de septiembre, 1996.
- (68) Diario Oficial de la Federación. 10 de septiembre, 1996.
- (69) Diario Oficial de la Federación. 23 de octubre, 1996.
- (70) Diario Oficial de la Federación. 29 de noviembre, 1990.
- (71) Diario Oficial de la Federación. 23 de junio, 1997.
- (72) Diario Oficial de la Federación. 10 de julio, 1998.
- (73) Diario Oficial de la Federación . 12 de junio, 1984.
- (74) Diario Oficial de la Federación. 9 de mayo, 1990.
- (75) Diario Oficial de la Federación. 23 de octubre, 1996.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. El origen de las Comisiones Intersecretariales tiene su causa en los conflictos de competencia entre las Secretarías de Estado. Del mismo modo que puede observarse en la evolución de la Administración Pública Federal, el surgimiento constante de nuevas funciones y la interminable redistribución de las mismas entre las distintas Secretarías y Departamentos, podemos observar la creación y extinción de un sin número de Comisiones Intersecretariales, cuya formación y objeto han entrado en conflicto en diversas ocasiones con las mismas Secretarías que pretende coordinar, complicando el régimen administrativo y acentuando la duplicidad de funciones y el burocratismo con la consecuente ineficiencia que esto implica.

SEGUNDA. La manera en que este problema se ha venido resolviendo radica esencialmente en la delimitación de las funciones y del alcance de las competencias de cada Secretaría; es decir, la solución ha tenido un carácter general, y no ha residido en la definición de las Comisiones Intersecretariales, aunque la delimitación de sus funciones es sumamente importante. Dicho, en otras palabras, que el número de Comisiones Intersecretariales, la necesidad de su existencia, está en proporción inversa con el perfeccionamiento del régimen administrativo en general.

TERCERA. Estas Comisiones, se definen como órganos colegiados, integrados por Secretarios de Estado o Jefes de Departamentos Administrativos, constituidos con el objeto de coordinar actividades, evaluar y planificar acciones tendientes a la solución de determinado asunto público que requiere la intervención conjunta de dichas entidades. De este concepto se deriva el problema de la personalidad jurídica y la naturaleza de dichos órganos colegiados.

CUARTA. Tanto por su objeto como por su integración, las Comisiones Intersecretariales carecen de personalidad jurídica propia, es decir, distinta de la del Ejecutivo Federal. Es de conocido derecho que los mismos Secretarios de Estado carecen de personalidad jurídica frente a la del Presidente, en virtud de que el Poder Ejecutivo reside, de acuerdo con el Artículo 80 de nuestra Constitución, en esa sola persona. La función de los Secretarios de Estado reside en analizar la política y las medidas administrativas del Ejecutivo. No actúan entonces por mutuo propio, sino a nombre de aquél. Lo mismo acontece en el caso de las Comisiones Intersecretariales. Los efectos de su actuación tienen consecuencias jurídicas en relación con las entidades que en ellas intervienen pero no en relación con terceros. En todo caso, las resoluciones emanadas de su seno, son facultades de los Secretarios de Estado que las convalidan y llevan a cabo. En virtud de que dichos organismos tienen el sólo objeto de coordinar.

QUINTA. Por su naturaleza, son órganos colegiados de coordinación intersecretarial, función que los distinguen de los Gabinetes, cuyas funciones también son de coordinación, pero tienen además carácter político. Tampoco son órganos desconcentrados, en virtud de que son los propios Secretarios de Estado las que las integran y presiden.

Estos órganos absorben, de cada Secretaría que en ellos intervienen, aquellas funciones y actividades especializadas que son determinantes para el cumplimiento de su objeto. Son estas actividades las que coordinan en su aspecto técnico y de aplicación práctica.

SEXTA. Puede darse la posibilidad de que las Comisiones Intersecretariales dupliquen las funciones de las Secretarías, en virtud de que dichas Comisiones requieren retomar tales funciones para el efecto de realizarlas coordinadamente con las distintas entidades que participan en ellas. Entonces se estaría desperdiciando presupuesto y alentándose el burocratismo. Por lo tanto debe atenderse a la naturaleza jurídica de las Comisiones Intersecretariales y no atribuirseles funciones legislativas o políticas.

Y como resultado de la investigación anotada, en donde se hace el inventario actualizado de mecanismos de coordinación intersecretarial, es evidente la necesidad de depurar en forma conveniente su vigencia jurídica por lo cual se recomienda:

1.- Establecer lineamientos para la constitución, modificación o desaparición de las Comisiones Interinstitucionales, así como de las principales políticas a las que deban de sujetar para su mejor operación.

2.- Revisar los objetivos, formas de organización y resultados operativos de los mecanismos de coordinación interinstitucional, a la luz de las reformas de la organización global y sectorial de la Administración Pública Federal.

3.- Determinar si los mecanismos de coordinación vigentes, son o no necesarios para apoyar convenientemente el desarrollo de las acciones encomendadas al Ejecutivo Federal.

4.- Que la estructura Central del Ejecutivo Federal, a través de su Consejería Jurídica, misma que se encuentra facultada para ello, revise que los acuerdos de creación de las Comisiones Intersecretariales sean coherentes con la actualización y simplificación del orden normativo jurídico de la Administración Pública Federal y bajo un sólo criterio jurídico.

Con esta última y principal recomendación se lograría lo siguiente:

- La congruencia de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos, cuya suscripción corresponde al Presidente de la

República, con el texto Constitucional, así como con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- La debida revisión de la fundamentación y motivación de los instrumentos jurídicos, en este caso de las Comisiones Intersecretariales, suscritos por el titular del Ejecutivo Federal.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, Porrúa, 13ª ed., México, 1997, 1126 p.p.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, Porrúa, 11ª ed., México, 1996, 1068 p.p.

FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, Porrúa, 36ª ed., México, 1997, 506 p.p.

GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho administrativo, Porrúa, 1ª ed., México, 1995, 253 p.p.

OSORIO LASTRA, Patricia del Carmén, Breves consideraciones jurídicas sobre las comisiones intersecretariales, Tesis, Escuela Libre de Derecho, 1983, 86 p.p.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo, Porrúa, 19ª ed., México, 1998, 901 p.p.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, Porrúa, 30ª ed., México, 1996, 653 p.p.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 122^a ed. Porrúa. México. 1998.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos, Mexicanos, Año I, Periodo ordinario XLIV Legislatura, Tomo I, Número 29, México, D.F., miércoles 10 de diciembre de 1958

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I, Periodo ordinario XLIV Legislatura, Tomo Y, Número 38, México, D.F., jueves 16 de diciembre de 1976

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I, Periodo ordinario XLIV Legislatura, Tomo I, Número 39, México, D.F., martes 21 de diciembre de 1976

Iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada al H. Congreso de la Unión Cámara de Senadores, 1976.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. 35ª ed. Porrúa. 1997.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. 35ª ed. Porrúa. 1997.

Ley General de Bienes Nacionales. 35ª ed. Porrúa. 1997.

Ley General de Deuda Pública. 35ª ed. Porrúa. 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 35ª ed. Porrúa. 1997.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. 35ª ed. Porrúa.
1997.

Ley sobre el Servicio de Vigilancia y Fondos de Valores de la Federación. 31-
XII-59.

DECRETOS Y ACUERDOS DEL DIARIO OFICIAL

Diario Oficial de la Federación, Tomo XIX, Núm. 8 p. 1 México, D. F., 31 de diciembre de 1917, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo XXXV, Núm. 16 p. 2 México, D. F., jueves 8 de junio de 1928 , Poder Ejecutivo, Secretaría de

Diario Oficial de la Federación, Tomo LXI, Núm. 11, p. 4, México, D. F., sábado 12 de julio de 1930, Poder Ejecutivo, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Diario Oficial de la Federación, Tomo LXIX, Núm. 40, p. 1, México, D. F., viernes 18 de diciembre de 1931, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo LXXXIV, Núm. 16 p. 2 México, D. F., jueves 12 de diciembre de 1932 , Poder Ejecutivo, Secretaría de

Diario Oficial de la Federación, Tomo LXXV, Núm. 51, p. 2, México, D. F., jueves 29 de diciembre de 1932 , Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo LXXXIII, Núm. 21, p. 457, México, D. F., viernes 6 de abril de 1934, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo XCIII, Núm. 42, p. 1545, México, D. F., martes 31 de diciembre de 1935, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo XCIV, Núm. 12 p. 1 México, D. F., miércoles 31 de diciembre de 1936, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CII, Núm. 43, p. 1, México, D. F., miércoles 30 de junio de 1937, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CV, Núm. 45, p. 2, México, D.F., viernes 31 de diciembre de 1937, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CXVII, Núm. 46, p. 1, México, D. F., sábado 30 de diciembre de 1939, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CXXIII, Núm. 46, p. 1, Quinta Sección, México, D. F., 31 de diciembre de 1940, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CXL, Núm. 39, p. 3, México, D. F., lunes 18 de octubre de 1943, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CLIX, Núm. 43, p. 2, México, D. F., sábado 21 de diciembre de 1946, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CLX, Núm. 1, p. 2, México, D. F., jueves 2 de enero de 1947, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCXXXI, Núm. 44, p. 1, México, D. F., miércoles 23 de diciembre de 1958, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCXLIII, Núm. 30, p. 1, México, D. F., lunes 5 de diciembre de 1960, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCLXI, Núm. 48, p. 4, México, D. F., sábado 28 de diciembre de 1963, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXXVII, Núm. 41, p. 9, México, D. F., martes 31 de diciembre de 1974, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXXXIX, Núm. 42, p. 2, México, D. F., miércoles 29 de diciembre de 1976, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLI, Núm. 27, p. 2, México, D. F., viernes 8 de diciembre de 1978, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLXII, Núm. 41, p. 3, México, D. F., miércoles 31 de diciembre de 1980, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLXX, Núm. 1, p. 3, México, D.F., lunes 4 de enero de 1982, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLXXV, Núm. 42, p. 3, México, D.F., miércoles 29 de diciembre de 1982, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLXXI, Núm. 44, p. 5, México, D.F., viernes 30 de diciembre 1983, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLXXIV, Núm. 30, p. 5, México, D.F., martes 12 de junio de 1984, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLXXXVIII, Núm. 14, p. 24, México, D.F., lunes 21 de enero de 1985, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXCIII, Núm. 38, p. 2, México, D.F., jueves 26 de diciembre de 1985, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXCIV, Núm. 25, p. 9, México, D.F., jueves 6 de febrero de 1986, Poder Ejecutivo, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXCVI, Núm. 8, p. 2, México, D.F., miércoles 14 de mayo de 1986, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXCIX, Núm. 37, p. 4, México, D. F., miércoles 24 de diciembre de 1986, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXV, Núm. 11, p. 15, México, D. F., viernes 15 de abril de 1988, Poder Ejecutivo, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXX, Núm. 11, p. 12, México, D. F., miércoles 21 de septiembre de 1988, Poder Ejecutivo, Secretaría de Urbano y Ecología.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXL, Núm. 6, p. 5, México, D. F., miércoles 9 de mayo de 1990, Poder Ejecutivo, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXLVI, Núm. 19, p. 2, México, D. F., jueves 29 de noviembre de 1990, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLIV, Núm. 16, p. 5, México, D. F., lunes 22 de julio de 1991, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXI, Núm. 15, p. 2, México, D. F., viernes 21 de febrero de 1992, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXIV, Núm. 15, p. 4, México, D.F., lunes 25 mayo de 1992, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXXIII, Núm. 22, p. 22, México, D. F., jueves 30 de junio de 1993, Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXXI, Núm. 2, p. 1, Segunda Sección, México, D. F., lunes 4 de octubre de 1993, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXXXIII, Núm. 2, p. 66, México, D. F., jueves 2 de diciembre de 1993, Poder Ejecutivo, Secretaría de Pesca.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXXIII, Núm. 17, p. 1. Segunda Sección, México, D. F., jueves 23 de diciembre de 1993, Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXCV, Núm. 19, pág. 2. México, D.F. miércoles 28 de diciembre de 1994, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXCIX, Núm. 6, p. 6, Segunda Sección, México, D. F., viernes 7 de abril de 1995, Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXII, Núm. 10, p. 2, México, D. F., miércoles 15 de mayo de 1996, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXII, Núm. 10, p. 2, México, D. F., miércoles 15 de mayo de 1996, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXII, Núm. 18, p. 3, México, D. F., lunes 27 de mayo de 1996, Poder Ejecutivo, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXVI, Núm. 7, p. 25, México, D. F., martes 10 de septiembre de 1996, Poder Ejecutivo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXVI, Núm. 7, p. 40, México, D. F., martes 10 de septiembre de 1996, Poder Ejecutivo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXVII, Núm. 17, p. 2, México, D. F., miércoles 23 de octubre de 1996, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXVI, Núm. 17, p. 3, México, D. F., martes 24 de diciembre de 1996, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXXV, Núm. 16, p. 50, México, D. F., lunes 23 de junio de 1997, Poder Ejecutivo, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXXXI, Núm. 4, p. 37, México, D. F., jueves 4 de diciembre de 1997, Poder Ejecutivo, Departamento del Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXXXI, Núm. 15, p. 2, México, D. F., viernes 19 de diciembre de 1997, Poder Ejecutivo, Secretaría de la Presidencia.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXXXVIII, Núm. 8, p. 2, México, D. F., viernes 10 de julio de 1998, Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXXXIX, Núm. 11, p. 2, México, D. F., sábado 15 de agosto de 1998, Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

FE DE ERRATAS

PORTADA

DICE:

1998

El presente trabajo de Tesis fue editado el 6 de diciembre del año 2000, 2 años después de concluido por razones administrativas de la propia Universidad del Valle de México.