

256



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



LOS REQUISITOS PARA SER SECRETARIO DE ESTADO EN MEXICO.

2001

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
DIANA MORENO RUEDAS

ASESORA: LIC. MARIA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

AGOSTO 2001



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.

*A Dios,
A mi Universidad
Y Escuela.*

*A mi madre
por su dedicación
y empeño*

*A mi hermana
por el apoyo incondicional
que siempre me ha brindado*

*A mis abuelos
por su generosidad*

*A mis amigos
por sus consejos
y ayuda*

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
Introducción	5
CAPÍTULO I. LAS FUNCIONES DEL ESTADO	9
1.1 La Función Legislativa	11
1.2 La Función Ejecutiva	13
1.2.1 La Función Administrativa	14
1.2.2 La Función Gubernativa	16
1.3 La Función Jurisdiccional	18
CAPÍTULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	21
2.1 Concepto de Administración pública	23
2.2 La Administración Pública Federal	26
2.2.1 Centralizada	28
2.2.2 Paraestatal	35
CAPÍTULO III. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO	40
3.1 Antecedentes Históricos	40
3.2 Las Secretarías de Estado como órganos auxiliares del Poder Ejecutivo	50
3.3 Competencia de las Secretarías de Estado	52
CAPÍTULO IV. LOS SECRETARIOS DE ESTADO	59
4.1 Requisitos para ser Secretario de Estado	59
4.2 Atribuciones y obligaciones de los Secretarios de Estado	62
4.2.1 Trámite y resolución de los asuntos de su competencia	62
4.2.2 El Refrendo	63
4.2.3 Formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República	66
4.2.4 Informar al Congreso de la Unión respecto de los asuntos a su cargo	66
4.2.5 Expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público	66

CAPÍTULO V. LOS REQUISITOS PARA SER SECRETARIO DE ESTADO EN RELACIÓN CON EL DESEMPEÑO DE SU ENCARGO	69
5.1 Consecuencias por la falta de especialización en el área respectiva	69
5.1.1 Ineficaz planeación administrativa	69
5.1.2 Deficiente aplicación de programas	82
5.1.3 Disminución de beneficios a los gobernados	86
5.2 Violación a la función gubernativa por parte del Presidente de la República al nombra a funcionarios no calificados	97
5.3 Propuesta de solución	103
Conclusiones	108
Bibliografía	111
Legislación	113

INTRODUCCIÓN

En un país como el nuestro, la división de poderes hace posible, a través de la distribución de funciones, la realización de los fines del Estado.

Esos fines se llevan a cabo mediante las tareas que el Estado realiza y que son el objeto de su actividad; entre ellas la seguridad interior, la obtención de recursos, la defensa exterior en base al establecimiento de relaciones cordiales con otros países, así como las encaminadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y que se traducen en la prestación de servicios públicos. Por tanto, es la finalidad que persigue el Estado la que permite determinar las atribuciones estatales y la creación de órganos.

La facultad primordial del Presidente de la República es la ejecución de leyes, que debe caracterizarse por ser legal, concreta y eficaz; sin embargo, no es la única; la propia Constitución en su artículo 89 le atribuye otras tantas, que no pueden considerarse como facultades ejecutivas sin que dejen de ser administrativas, pues la administración no sólo ejecuta sino que se encarga también de procurar seguridad, tanto interna como externa, y bienestar material y moral a la población. Todo esto puede considerarse como una función gubernativa. Para ello, el Ejecutivo Federal elige a sus colaboradores.

En este orden de ideas, actuando como auxiliares del Poder Ejecutivo, encargado de la función administrativa, las Secretarías de Estado constituyen órganos indispensables con naturaleza y características particulares, dependiendo de los asuntos administrativos que tienen encomendados, y de cuya adecuada ejecución depende en gran parte el buen funcionamiento de la Administración Pública y las sanas relaciones con los gobernados.

A pesar de ello, la cada vez más grande problemática que enfrenta nuestro país, exige una mayor especialización en todos los sectores gubernamentales y por ende en las Secretarías de Estado, pues son éstas las encargadas de dar solución a los problemas que se presentan.

Para cumplir con las funciones y atribuciones que por mandato constitucional les fueron asignadas, los Secretarios de Estado deben ajustarse a los lineamientos imperativos que la propia ley les impone; sin embargo, el hecho de que se enfrenten a tales circunstancias sin los conocimientos o los medios adecuados, atenta contra los intereses públicos fundamentales instituidos en la propia Constitución, al no proporcionar la atención adecuada a las necesidades públicas.

Es decir, siendo la administración una de las funciones concretas del Estado, tendiente a la consecución de sus fines en forma directa, continua y permanente, es menester una adecuada distribución de competencias, pues aunque el titular de la función administrativa es el Presidente de la República, dada la extensión y complejidad de los asuntos administrativos que le corresponde resolver, debe contar con órganos auxiliares, como las Secretarías de Estado, creados para determinados objetos y que cuentan con la participación de personas con grandes conocimientos en la materia.

La Administración Pública en todos sus actos, debe sujetarse al espíritu jurídico contenido en la Constitución; así, cuando el Presidente nombra, apoyado en una facultad otorgada por la misma, a los Secretarios de Estado, sin tener en cuenta una serie de condiciones precedentes como lo son la aptitud legal, experiencia política, conocimientos técnicos, jurídicos y administrativos, naturalmente va en contra del principio sustentado por la ley de buscar siempre, mediante sus actos, el bien común.

Esto implica que aun siendo una facultad conferida por la ley no puede hacerse en forma caprichosa ni dejándose llevar, en ningún momento, por sentimientos personales, sino que está obligado a hacerlo en forma justa, eficaz y oportuna, tomando en cuenta el interés colectivo que se trata de satisfacer.

Si la persona que ocupa el puesto de titular de una Secretaría de Estado no cuenta con por lo menos un conocimiento general del área en que deberá desempeñarse, no sólo su actuación se ve afectada, sino que al mismo tiempo la función gubernativa se desvirtúa,

pues redundan en perjuicio de aquellos que han depositado tanto en él como en los poderes Legislativo y Judicial la soberanía nacional.

El hecho de que las Secretarías de Estado no tengan plena eficiencia no sólo es responsabilidad de su titular, pues como sabemos vivimos en un sistema jerárquico y presidencialista donde el jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los Secretarios de Estado; los actos de éste son actos del Presidente, ya que en su actuación obran en su representación, y por tanto el único responsable constitucional es el mismo.

Las Secretarías de Estado auxilian al Presidente en la ejecución de determinados asuntos administrativos; cuando la actividad del titular de alguna de ellas no es la adecuada trae consigo el decaimiento nocivo en la función administrativa, así como en la función gubernativa, encomendadas al Presidente de la República.

Por el contrario, si se nombra a la persona adecuada disminuirán los problemas derivados de una mala planeación administrativa y aumentarán los beneficios a los gobernados.

El objetivo de esta tesis es demostrar la violación que el Presidente de la República hace a la función gubernativa, al nombrar a funcionarios no calificados para ocupar el cargo de Secretarios de Estado; así como las consecuencias que esta situación trae consigo y que redundan en perjuicio de la población.

Para lograr este objetivo, en el primer capítulo nos referiremos a las funciones del Estado en general y de la función administrativa en particular, desde sus dos ámbitos de aplicación; en el segundo capítulo daremos un panorama global de la Administración Pública, su importancia, finalidad e integración, poniendo singular atención en la Administración Pública centralizada por la relevancia que para nuestra investigación representa; los orígenes de las Secretarías de Estado, su ubicación en la legislación mexicana, cuyas bases fundamentales se encuentran en la Constitución y en la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los ámbitos de su competencia, son expuestos en el capítulo tercero; en el cuarto capítulo se llevara a cabo un estudio sobre la figura del Secretario de estado como titular de la entidad administrativa que representa, así como sus atribuciones y obligaciones; por último en el cuarto capítulo se desarrollara el objetivo de esta tesis, realizando un análisis de los elementos que dan pauta al problema planteado, así como las posibles soluciones.

CAPÍTULO I LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Etimológicamente la palabra función deriva de "fungere" que quiere decir hacer, cumplir o ejercitar. En un lenguaje común se refiere a la actividad específica realizada por un órgano u aparato, o el desempeño de un cargo u oficio; pero darle una definición más adecuada en términos jurídicos a las funciones que realiza el Estado, requiere tomar en cuenta otros elementos que están íntimamente relacionados con ellas como son la división de poderes y los fines del Estado, pues mientras que éstos constituyen direcciones o propósitos de carácter general que al Estado corresponde cumplir, la división de poderes forma la base sobre la que se finca la separación de poderes y con ella la de funciones que le corresponden a cada uno de ellos.

Los fines del Estado no siempre han sido los mismos, con la evolución social han ido creciendo, atendiendo a que el cambio en la sociedad exige un cambio en sus metas, lo mismo sucede con la división de poderes, es hasta que el hombre se da cuenta del despotismo y los excesos a que puede conducir el ejercicio del poder absoluto cuando comienza a idear la forma de evitarlo sin poner en peligro a la propia sociedad, equilibrando la estructura misma del gobierno, naciendo así la teoría de la división de poderes, la cual se finca en el principio de que el poder debe detener al poder, evitando de esta manera una peligrosa concentración del poder en manos de una misma persona.

Con la finalidad de impedir el abuso del poder, Montesquieu distingue tres formas en las que el poder se manifiesta, legislativa, ejecutiva y judicial, cada una en manos de órganos distintos, los cuales fueron creados para tal efecto y que tienen funciones determinadas. Así, se estableció una división tajante y estricta entre los poderes, olvidando que necesariamente van a tener puntos de contacto entre sí.

En nuestra Constitución encontramos el principio de la división de poderes plasmado en el primer párrafo del artículo 49, en el cual se establece que "el Supremo

Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Sin embargo, no puede hacerse una interpretación literal de este precepto, en el sentido de la división del poder, en tanto que el poder es uno y se divide únicamente para su ejercicio, por lo que no puede hablarse de división sino de distribución de funciones.

La separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diferentes e independientes unos de otros y cada uno de ellos con una unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, sin olvidar que los órganos típicamente especializados en una función, en ocasiones tienen que realizar otras, por lo que debe atenderse a los criterios formal y material. El primero, está estrechamente relacionado con el órgano que actúa, mientras que el segundo se encuentra en relación con la materia en sí, en este último caso es la función la que crea al órgano.

Por otra parte, el propio artículo constitucional, señala que "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún otro párrafo salvo lo dispuesto en segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar". De lo anterior, se desprende que esta separación no es rígida sino flexible y no hay, entre poderes, ruptura sino coordinación.

Es así como con la división de poderes se configura la estructura del Estado, el cual fue creado para ordenar y servir a la sociedad, de tal manera que la no concreción de sus fines afecta directa o indirectamente los intereses de la comunidad.

Los funcionarios y empleados públicos así como los particulares desarrollan la actividad del Estado encaminada a la satisfacción de necesidades generales, creándose para ello instituciones y servicios públicos, no olvidando que esta práctica no sería posible sin una adecuada distribución de funciones.

Las funciones del Estado, atendiendo al criterio formal, es decir, de acuerdo al

órgano que la realiza son tres, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, teniendo como acto básico respectivamente, la ley, el acto administrativo y la sentencia.

En el criterio material se toma en cuenta la naturaleza intrínseca de la actividad y se prescinde del órgano que la realiza.

Entre otras definiciones de funciones del Estado tenemos la que de ellas hace Gabino Fraga al considerarlas como aquellas "que constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones"¹.

Según Bonnard son "los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones."² De cualquier forma podemos decir que son aquellas que permiten garantizar al Estado, mediante normas, el cumplimiento de esas normas y la resolución de controversias, la seguridad, la justicia y el bienestar en el orden económico, jurídico y cultural.

1.1 LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa está encaminada a la creación, adición y reforma de las normas jurídicas generales, es decir constituye el medio por el cual se reglamenta la actividad de los particulares.

Según la concepción de Gabino Fraga "es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo"³, el cual se deposita en el Congreso de la Unión con sus dos Cámaras, de Diputados y de Senadores, sin embargo no podemos referirnos a dicha función como una parte de la actividad que el Estado realiza, sino que más bien como la manera mediante la cual el Estado lleva a cabo la formación o creación de leyes, además de otras facultades que exclusivamente tiene señaladas en su carácter de órgano legislativo.

¹ Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*, pág. 26.

² Citado por Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*, pág. 39.

³ Gabino Fraga. *Op. cit.*, pág. 37.

Desde el punto de vista material "es la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercitivas, es decir, de normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley"⁴.

Por otra parte no debemos dejar de lado aquellos casos en que el Poder Ejecutivo y el Judicial legislan, sin que eso signifique que invaden la competencia del Poder Legislativo, pues como ha quedado expresado entre los poderes debe existir coordinación, en este caso la naturaleza intrínseca del acto es lo que caracteriza a quien la realiza, esto, atendiendo a que a que si entendemos por ley toda norma o regla de derecho, será necesario considerar a todo precepto jurídico, cualquiera que sea el órgano de quien emana, la forma que reviste y su contenido, como ley en un sentido amplio.

En este sentido, el hecho de que en la práctica tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial realicen algunas funciones que pueden considerarse de carácter legislativo ha creado cierta confusión, por lo que tuvo que establecerse el principio de que sólo el Poder Legislativo puede crear leyes, derogarlas o modificarlas, es decir para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal, debe ser de carácter general, imperativo, coercitivo y, además, deber ser producido por el poder Legislativo, mediante el proceso legislativo, el cual comprende seis etapas, la iniciativa, en la que determinados órganos del Estado someten a consideración del Congreso un proyecto de ley; la discusión, mediante la cual las Cámaras deliberan acerca de sí las iniciativas presentadas deben o no ser aprobadas; la aprobación que es la aceptación de un proyecto de ley por las Cámaras; la sanción que es la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo; la promulgación que en estricto sentido jurídico es la aprobación que el Presidente hace de la iniciativa ya aprobada por ambas cámaras legislativas, es un acto de auténtica colegislación sin el cual no se ha terminado de fabricar la ley; la publicación de la ley mediante la cual es conocida por todos y la iniciación de su vigencia.

El resultado del proceso legislativo es la ley, entendiéndose por ella la regla de derecho general estrictamente obligatoria, abstracta e impersonal y permanente, elaborada

⁴ Luis Humberto Delgadillo. *Compendio de Derecho Administrativo*, pág. 32.

por el órgano estatal encargado de su realización.

Por otra parte, la generalidad de la ley implica la imposibilidad de que existan privilegios para un grupo especial o para un individuo en particular pues esto equivaldría o traería como consecuencia la desigualdad y con ello el quebrantamiento del orden jurídico imperante. Por tal motivo, de la misma manera que nos acogemos a los beneficios que ella otorga, ya que protege y concede derechos a todos, por reciprocidad debemos cumplir las obligaciones que nos impone. Su inobservancia implicaría una violación al principio de igualdad que consagra el artículo 13 al no permitir que sea juzgada ninguna persona por leyes privativas o por tribunales especiales.

Decimos que la ley es permanente “porque no se agota con el ejercicio del derecho o con el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la misma”.⁵

Su carácter imperativo proviene de que es necesario crear los medios adecuados para dar cumplimiento a las normas generales que al Estado se imponen.

A pesar de todo lo anterior, la cualidad principal de la ley radica en la fijeza y estabilidad que proporciona a los actos que dentro de la esfera de su competencia son sometidos a su consideración mediante su declaración o su formulación o aprobación como acto legislativo, revistiéndolos de una formalidad que garantiza la permanencia y seguridad de ellos.

1.2 LA FUNCIÓN EJECUTIVA

Una vez establecidas las leyes, es necesario promover su ejecución, individualizando y concretando la prevención general, de ahí la expresión ejecución.

La función ejecutiva, es aquella mediante la cual el Estado, a través del Poder Ejecutivo, realiza la ejecución inmediata, permanente e ininterrumpida de las leyes que

⁵ Clemente Soto Álvarez. *Introducción al estudio del derecho y nociones de derecho civil*, pág. 41.

expide el Congreso de la Unión, dando satisfacción a las necesidades públicas de manera directa e inmediata, atendiendo los casos particulares y determinados mediante actos jurídicos y actos materiales.

En la función ejecutiva entran todos aquellos actos encaminados a dar efectividad a las disposiciones legislativas. Sin embargo, dicha ejecución requiere que se tomen las medidas necesarias para que pueda realizarse, estas medidas requieren de disposiciones reglamentarias de orden administrativo, todo esto por medio de reglamentos, circulares, acuerdos, y actos de carácter gubernativo.

Se dice que la terminología de función ejecutiva se debe al órgano que la lleva a cabo, es decir el Poder Ejecutivo, entendiendo que éste, es el encargado de poner en obra una cosa, en este caso ejecutar una ley.

Por ejecución se entiende, la actividad necesaria para dar efectividad a la norma legislativa, no obstante el materializar normas jurídicas no engloba toda la actividad ejecutiva, pues son varios los actos que se agrupan bajo la designación de función ejecutiva, por lo que debe hacerse una distinción entre actos de ejecución, de administración y de gobierno.

Esta función, se relaciona con las actividades administrativas del Estado, y además resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes que tiene a su cargo. Si tomamos en consideración que desde el punto de vista formal esta función sólo puede realizarla el órgano Ejecutivo, debemos tener presente que el mismo funge tanto como Gobierno o poder político y como poder administrativo, lo que da lugar a las actividades posteriores que complementan y dan forma y contenido a la función ejecutiva.

1.2.1 LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Andrés Serra Rojas define a la función administrativa como “la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que

le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control" ⁶.

La administración resuelve problemas concretos, de acuerdo con las normas jurídicas; se encarga de los asuntos que requieren acción constante y normal de intereses nacionales, por lo que aun siendo la ejecución de leyes la actividad primordial del jefe del Ejecutivo Federal, no se puede pensar en ejecución de leyes sin un mecanismo administrativo apropiado, pues la administración contribuye no sólo a la ejecución de las mismas sino que interviene en otras actividades necesarias para el desarrollo social como el mantenimiento del orden público y la marcha de los servicios públicos, protegiendo a la población y al territorio del Estado y manteniendo el bienestar de la sociedad.

Hay algunos casos en que el órgano encargado de la función administrativa realiza actos que pueden considerarse de naturaleza jurisdiccional, en este sentido lo que distingue a estos actos, materialmente jurisdiccionales formalmente administrativos, es el hecho de que para la realización de los mismos no es necesaria la preexistencia de una controversia ni la manifestación de la voluntad de las partes, para que se lleve a cabo basta con que exista una ley que deba aplicarse a esa situación jurídica especial, con el único propósito de satisfacer el interés público, previniendo conflictos a través de medidas de policía, sin embargo una vez que el conflicto ha surgido, entra al dominio de la función jurisdiccional. Si la función administrativa llega en algún caso a definir una situación de derecho, lo hace, no como finalidad sino como medio para poder realizar otros actos administrativos.

La concretización de la ley, Implica como primer paso la toma de decisiones particulares, la cual se manifiesta en forma de actos condición y actos subjetivos y se precede de una serie de actos administrativos que preparan el camino y facilitan el cumplimiento de la misma, así como la satisfacción del interés general, proveyendo el mantenimiento de los fines públicos llevando las decisiones del Poder Ejecutivo a los particulares, por ello a esta actividad del Presidente se le llama administrativa. Sin

⁶ Andrés Serra Rojas. Op. cit., pág. 67.

embargo, a pesar de todo ello no toda la actividad del Ejecutivo es administrativa pues el Presidente además de ser Jefe del Ejecutivo es el Jefe de Gobierno con actividades muy distintas a las relacionadas con la administración, esas son consideradas como actos de gobierno por lo que además de las funciones ya establecidas existe otra denominada función gubernativa.

1.2.2 LA FUNCIÓN GUBERNATIVA

De todas las atribuciones que el Ejecutivo tiene a su cargo no todas pueden decirse administrativas ni todas ejecutivas. Hay ciertos actos que realiza el Presidente que se denominan políticos y tienen que ver con su función de gobierno.

La función gubernativa “es aquella que tiene por objeto determinar los fines de la acción estatal en su conjunto y señalar las directrices a las que deberá ajustarse la dirección y organización del Estado”.⁷

Lo que el acto administrativo es para la función administrativa lo es el acto político para la función gubernamental. Se dice que los actos políticos o de gobierno tienen un carácter preponderante, pues la política, entendida como el arte de gobernar, tiene que ver con toda la vida humana y por ende con el Estado, estos se caracterizan porque proceden de un órgano político ya sea resultando de su interrelación con otros entes políticos o de la afectación del Derecho Político de los ciudadanos.

Como Jefe de gobierno el titular del Ejecutivo, encabeza la Administración Pública Federal y señala los lineamientos de la actividad política y administrativa del Estado.

Aquí es necesario subrayar, que el Ejecutivo no es el único órgano político existente, sin embargo la función gubernativa se le encomienda a él porque adquiere mayor relevancia cuando es el Presidente quien la ejerce llegándose a reconocer, en su mayoría, como actos de gobierno los actos del Presidente de la República.

⁷ Luis Humberto Delgadillo. *Op cit.*, pág. 36.

Al ser el Ejecutivo el jefe del Gobierno los actos políticos o actos de gobierno que realiza tienen que ver con la situación que guarda dentro del Estado y de sus relaciones con los demás poderes. Es el presidente a quien le corresponde realizar actos de dirección e impulso necesario para asegurar la supervivencia del propio Estado y orientar su desarrollo hacia la consecución de sus fines políticos y económicos, todo esto mediante la función gubernativa.

El ejercicio de la función gubernativa está íntimamente ligada o relacionada con la discrecionalidad, es decir implica libertad para actuar dentro del orden jurídico.

La discrecionalidad que tiene el Ejecutivo para actuar políticamente le permite actuar en forma libre y prudente. El Ejecutivo tiene potestad gubernativa para actuar, sin que tenga que seguir una reglamentación. Implica sensatez para tomar una decisión o emitir un juicio sobre tal o cual cosa, siempre atendiendo el interés general.

De esta manera, tenemos que los actos políticos o gubernamentales derivados de la facultad discrecional del Poder Ejecutivo pueden ser de dos tipos, actos de gobierno, los cuales se refieren a la dirección o encauzamiento del funcionamiento normal del Estado, tales como el indulto, expulsión de tratados internacionales; y los actos institucionales que son aquellos que se relacionan con la organización y permanencia, duración o conservación del Estado como la declaración de guerra, mantenimiento y ruptura de relaciones diplomáticas, la declaración del Estado de urgencia, la desaparición de poderes de los Estados, municipios, apertura y clausura de reuniones del Congreso y nombramiento de Secretarios de Estado y magistrados.

El gobierno tiene a su cargo la dirección u orientación de los órganos del Estado, siguiendo las normas de política general, mismas que los caracterizan y en las cuales se basa para determinar o establecer los propósitos del Estado; da solución, de acuerdo con los acontecimientos y circunstancias a los asuntos tanto internos como externos que interesan a la Nación.

1.3 LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

La existencia de conflictos entre los miembros de una sociedad da origen a la intervención del Estado para regularlos o dirimirlos, siendo él el encargado de procurar la seguridad de sus habitantes los cuales no pueden hacerse justicia por sí mismos, principio que ha quedado establecido en nuestra Carta Magna en su artículo 17, al establecer que ninguna persona podrá hacerse justicia por propia mano ni ejercer violencia para reclamar su derecho, tratando de evitar con esto la anarquía social, que rompería con la tranquilidad que debe imperar en un Estado.

Desde el momento en que el precepto legal ha sido violado, originando un conflicto de intereses afectando ya sea a un grupo o a un particular, se quebranta la estabilidad que debe imperar en un Estado. Recuperarla mediante la restauración de la norma jurídica, el cumplimiento del deber infringido y la reparación del daño causado implica mucho más que el simple deseo de las partes para solucionarlo se requiere de la intervención de una autoridad imparcial y justa que determine cuál de las partes en conflicto merece la protección del Estado. De ahí surge que dentro de las funciones del Estado una esté dirigida o encomendada a la resolución de conflictos, protegiendo el cumplimiento de la ley y los derechos de quienes se han visto afectados al quebrantarse la ley que los ampara, ya que la función jurisdiccional tiene como meta el establecimiento de la justicia con base en las leyes en vigor, al momento en que el particular somete su conflicto a la decisión jurisdiccional hay una sustitución de la voluntad de las partes en tanto que el órgano Jurisdiccional ampara los derechos violados cuya resolución le ha sido encargada por voluntad de los particulares.

Bajo un criterio formal la función jurisdiccional es “la actividad que comúnmente corresponde al Poder Judicial”⁸ por medio de los órganos que lo integran, siendo estos la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, de Primera

⁸ Andrés Serra Rojas. Op. cit., pág. 54.

instancia y de cuantía menor, y se define como aquella encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada.

De acuerdo a la teoría de la división de poderes y a lo establecido en la Constitución, esta función sólo puede realizarla el Poder Judicial por medio de un acto concreto que es la sentencia, la cual se define como la resolución judicial que decide las cuestiones planteadas en un proceso o como señala Hans Kelsen la sentencia es una norma jurídica individual, es decir, la individualización o concreción de la norma general o abstracta.

La función jurisdiccional pone de manifiesto una situación de duda o de conflicto preexistentes, supone dos pretensiones opuestas por lo que el primer elemento del acto jurisdiccional, la sentencia, consiste en la declaración que se hace de la existencia del conflicto.

Aun cuando se señala que la función jurisdiccional no pertenece al orden jurídico, al no constituir con su ejercicio actos jurídicos, esto no puede ser válido si tomamos en consideración que la sentencia interrumpe con su determinación los actos que se venían realizando, lo que quiere decir que produce una modificación en el orden jurídico imperante, ya que de la individualización de un conflicto resultan efectos jurídicos variables para las partes, modificando su esfera jurídica y restituyendo al ofendido no sólo su derecho sino los daños y perjuicios que por culpa del quebrantamiento de la norma le fueron ocasionados. De esta manera el interesado al acudir a la vía judicial no solamente obtiene el reconocimiento de su derecho sino los medios para hacerlo efectivo.

El cometido de la función jurisdiccional es la creación de normas individuales, aplicables al caso concreto, pero siempre fundándose en las normas generales de cuya formación se encarga la función legislativa, además de dar cumplimiento a las sanciones estipuladas por ambos.

El acto jurisdiccional crea una situación jurídica concreta y particular pues "la

sentencia descubre la intención de la ley y la aplica al caso específico del que se trate, siendo éste el único considerado para la resolución después del análisis jurídico imperante al producir nuevos efectos jurídicos inexistentes hasta entonces para las partes”.⁹

⁹ *Ibidem*, pág. 65

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Uno de los fines fundamentales del Estado, es la satisfacción de intereses generales de los gobernados. Este cometido lo materializa a través de la Administración Pública. Es decir para que el Estado pueda cumplir con esta tarea no basta su simple voluntad de hacerlo, es necesario que se organice en forma adecuada, que haga un recuento de los medios a su disposición y un análisis de las necesidades que debe cubrir, en orden de importancia, así como las posibilidades que existen para lograrlo. Todo lo cual no sería viable si no existiera la Administración Pública.

Pero para tener una visión más completa de la misma es imprescindible partir primero de su base, para lo cual debemos entender qué es la administración, cómo surge y la importancia que para los Estados actuales representa.

Se entiende por administrar la actividad mediante la cual se cuidan, distribuyen, suministran y aplican determinados bienes a un fin previamente establecido con el objeto de lograr la mayor eficiencia y el menor esfuerzo posibles.

Todo este proceso lo ha llevado a cabo el hombre casi desde el momento en que apareció en la tierra, ya que desde entonces ha tenido que trabajar, siendo en la relación de trabajo, donde se manifiesta en forma más representativa el fenómeno de la administración, para subsistir y buscando la mayor efectividad posible de su actividad, utiliza en un cierto grado la administración de bienes.

En la época primitiva, al trabajar el hombre en grupo, surge de una manera incipiente la administración, pues se dividía el trabajo, se toma en cuenta la distinta capacidad de las personas, según su sexo y edad como una asociación de esfuerzos para lograr un fin determinado.

Posteriormente, el crecimiento demográfico obligó a los hombres a coordinar mejor sus esfuerzos en el grupo social y en consecuencia, mejorar la aplicación de la administración.

Con la aparición del Estado y el surgimiento de las clases sociales se hizo necesario un mayor control del trabajo así como el establecimiento de tributos, lo cual trajo como resultado la aparición de una forma de administración más compleja, al ser necesaria la aplicación de políticas tributarias del Estado y el manejo de numerosos grupos humanos.

Durante la época esclavista la administración se caracterizó por su orientación hacia una estricta supervisión del trabajo, es decir, para la mayor obtención de recursos se explotaba el trabajo de los esclavos a los cuales se les imponía el castigo corporal como medida disciplinaria derivada de una disposición administrativa.

Mas adelante, en el Feudalismo, la administración estaba sujeta al criterio del señor feudal, quien ejercía su control sobre la producción del siervo, sin embargo el desarrollo del comercio originó que la economía feudal se convirtiera en una economía de ciudad, desapareciendo los talleres artesanales que surgieron al finalizar la época feudal y centralizando la producción, dando origen al sistema de fabricación industrial en el que el empresario era el dueño de los medios de producción y el trabajador vendía su fuerza de trabajo. En estas condiciones la administración se caracterizaba por la explotación inhumana del trabajador, de tipo coercitivo influida por el espíritu liberal de la época que otorgaba al empresario gran libertad de acción. Sin embargo todos estos factores dieron lugar a las posteriores formas de administración y a la madurez de las disciplinas administrativas.

Es así como con el siglo XX llega también la consolidación de la administración “convirtiéndose en una disciplina indispensable para el manejo de cualquier organismo social, empresa y/o sociedad, ya que a través de ella se logra la obtención de eficiencia, la

optimización de recursos y la simplificación del trabajo".¹⁰

La administración puede entenderse como, la coordinación de todos los recursos a través de un proceso de planeación, dirección y control a fin de lograr objetivos establecidos, según Mario Sverdlik, o como señala Andrés Serra Rojas "el proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a la acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas"¹¹.

Para que la administración exista debe estar enfocada siempre a lograr un fin con la mayor eficacia y eficiencia posibles, que lleve a cabo dentro de un grupo social, coordinado los recursos existentes para obtener mejores resultados con un mínimo de recursos.

Por todo ello resulta innegable la gran trascendencia que tiene la administración en la vida del hombre.

La administración es imprescindible para el adecuado funcionamiento de cualquier organismo social al establecer principios, métodos y procedimientos, que ayudan a lograr mayor rapidez y productividad en cualquier empresa, además de contribuir al bienestar de la comunidad, proporcionando lineamientos para optimizar el aprovechamiento de los recursos, el mejoramiento de las relaciones humanas y la generación de empleos, lo cual entra en el campo de acción de la administración pública y de la Administración Pública Federal cuando todo lo anterior se dirige toda la población de un país.

2.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El concepto general de administración evoluciona del campo privado al público cuando el proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos, con la máxima productividad, es realizado por un

¹⁰ Lourdes Much Galindo y José García Martínez. *Fundamentos de Administración*, pág. 19.

¹¹ Andrés Serra Rojas. *Op. cit.*, pág. 78.

conjunto de entes públicos dependientes del Poder Ejecutivo que se conocen como órganos de la administración.

Por lo que podemos decir que la administración pública, es la actividad del organismo público denominado Administración Pública, que ha recibido del Poder Ejecutivo la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales de la población, es decir el conjunto de instituciones y organismos que ejecutan las decisiones del gobierno y sirven a su funcionamiento.

Administrar significa aplicar, distribuir, cuidar, suministrar; mientras que el término de público se utiliza para caracterizar a dicha actividad, dando la idea de que lo que se administra es y se hace para beneficio de la población del Estado.

La Administración Pública por sí misma no tiene personalidad propia, en tanto que forma parte del Poder Ejecutivo y constituye uno de los conductos por los que se manifiesta la personalidad del Estado, esto porque los órganos no tienen derechos propios, sin embargo, no significa que carezcan de regulación jurídica, pues si no existiera tal regulación sería imposible la relación entre los diversos órganos de la administración misma.

La Administración Pública aprovecha los elementos que conforman la administración general, sus técnicas, métodos, principios y procedimientos, aplicándolos a su actividad para perfeccionarla.

La Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista; uno como actividad y otro como conjunto de órganos de dirección a los que se les delegan determinadas tareas administrativas que sólo ellos pueden realizar, la acción permanente, concreta y práctica que realiza el Estado con el objeto de satisfacer las necesidades públicas.

La amplitud de la Administración Pública obliga a la creación de órganos especiales

que se encarguen de ejecutar las decisiones administrativas del órgano superior, Poder Ejecutivo, ya sea por delegación o por mandato legislativo.

“El Poder Ejecutivo es el encargado de la función administrativa, pero dada la extensión de la misma se ve en la necesidad de delegar algunas atribuciones en órganos administrativos dependientes de él que obran en su representación”.¹²

La delegación administrativa es un término que se emplea para designar la entrega de un encargo o comisión, por parte de un órgano superior a uno inferior para que lo auxilie y represente.

La delegación de facultades no es una figura reconocida plenamente en el orden jurídico, más bien se toma como una facultad discrecional del órgano que la otorga. Esta situación origina que el órgano delegante no pueda obligar al delegado a rendirle cuentas, aunque este último está sujeto al régimen jerárquico y disciplinario establecido por el delegante.

Por otro lado, la competencia de los órganos administrativos derivada de la legislación, además del reconocimiento jurídico de la misma, implica que sea la propia ley la que determine al órgano competente para efectuar los actos que autoriza haciendo responsable al funcionario público, titular de los mismos, en virtud de que por provenir de una ley adquieren simultáneamente sus características entre las que se encuentran la obligatoriedad y la coercibilidad, además de las consecuencias derivadas de su inobservancia.

La competencia legal es la aptitud de realizar actos jurídicos solamente por determinación expresa de la ley.

En algunos casos la delegación de facultades es admitida por la propia ley y no precisamente por la voluntad del delegante, en cuyo caso es la propia ley la que da origen a

¹² Gabino Fraga. Op. cit., pág. 124

la competencia delegada, como ejemplo podemos citar lo señalado por el artículo 16 de la LOAPF, en el sentido de que los Secretarios de Estado, para la mejor organización del trabajo, pueden delegar en sus subordinados algunas de sus facultades, salvo aquellas que por disposición legal o reglamentaria deban ejecutar personalmente.

Por disposición constitucional la Administración Pública actúa como auxiliar del Poder Ejecutivo, en la ejecución de leyes mediante actos jurídicos o materiales. Por lo que se puede decir que la Administración Pública “es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen 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”¹³.

La administración pública se caracteriza porque es una actividad encomendada exclusivamente al Estado, a través del Poder Ejecutivo; persigue un interés general, se realiza con imparcialidad, desinterés y equidad, sin ánimo de lucro personal, hay una exigibilidad pública de la actuación de los funcionarios encargados de realizarla y su importancia radica en que su efectividad no redunde en beneficio o perjuicio de una sola persona sino de la población en su conjunto.

2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Administración Pública Federal depende del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por estar integrada por un conjunto de órganos que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en forma de servicios públicos.

Su característica federal le da un rango superior, por estar dirigida a todas las personas que conforman un Estado.

¹³ Andrés Serra Rojas. Op. cit., pág. 87.

La Administración Pública Federal desarrolla sus actividades y cumple sus cometidos a través de los órganos que la integran y pueden ser centralizados, desconcentrados y paraestatales, con funciones y características determinadas y sujetos a un régimen especial en cuanto a su creación, organización y funcionamiento.

Para que el Estado pueda llevar a cabo su función administrativa tiene que tomar una serie de medidas y acciones ayudándose con determinados instrumentos, es decir debe establecer lineamientos a su actividad con una estrategia perfectamente delineada, cuyo ejercicio está a cargo de la Administración Pública Federal la cual tiene como fin lograr el desarrollo económico del país, mediante el crecimiento económico, logrando con ello mejores niveles de vida para la población y evitando el crecimiento de la misma, a través de la mejor distribución del ingreso.

El crecimiento desmesurado de la población en nuestro país trae como consecuencia problemas de toda índole y para resolverlos el Estado debe implementar políticas más estrictas y contundentes, lo cual sólo se logra con una Administración Pública fuerte, balanceada y capaz de enfrentarse y resolver dichos problemas.

Una vez cumplida la función de la Administración Pública, el Estado cumple sus fines, fortaleciéndose a la par que finca las bases de una economía sólida y próspera para todos los habitantes del país.

La vida del Estado es cada día más complicada, con base en el aumento de los problemas sociales y el crecimiento demográfico, sólo una Administración Pública adecuada puede llevar al Estado a su consolidación, es decir, el Estado justifica su existencia ante el elemento humano que lo integra a través del soporte de las cargas sociales, como son la salud, la alimentación, la educación, la vivienda y la creación de empleos, proporcionando mayor confianza y seguridad social en aquellos que encuentran en la Administración Pública una solución a sus problemas y satisfacción a sus necesidades primordiales.

El Estado debe ir creciendo y desarrollándose; si la Administración Pública es mala, el Estado se rezaga, resultando perjudicial a los particulares y en general al interés público, mientras que si la Administración Pública es buena el Estado crece.

Por lo tanto, en la medida en que la Administración Pública sea eficiente superando los obstáculos que se le presenten, a través de una justa política social y de la implantación de métodos y normas administrativas se hará posible la consecución del bien común, que garantice la seguridad y el equilibrio social.

2.2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

Con fundamento en el artículo 90 constitucional, la administración pública federal está compuesta por órganos que actúan en toda la República, los cuales se agrupan en dos grandes ramas, centralizada y paraestatal.

Estos órganos se encargan de la ejecución de leyes, de la organización de los servicios públicos y en general de dar satisfacción a las necesidades colectivas.

Centralizar significa acumular, en manos del gobierno, todo lo que existe en un pueblo, es decir agrupar todo en un centro común.

Se entiende por centralización el proceso histórico de eliminación de las múltiples instancias de poder en favor de una sola, en este caso el Estado. Este proceso se inició en la edad media, continuó durante el absolutismo y culminó con la instauración del modo de producción capitalista, el cual comienza con la Revolución inglesa del siglo XVII, y se consolidó hasta el siglo XIX, bajo la dirección de la burguesía y frente a las fuerzas del antiguo régimen. La centralización surge como una manifestación del ascenso del poder de la burguesía y su necesidad de unificarse y aún teniendo un origen europeo en México se toma el modelo estadounidense, donde las clases privilegiadas eran centralizadas y centralizantes, estando constituidas por el alto clero, los altos jefes militares, la magistratura superior y la aristocracia terrateniente.

El Estado centralizado fue el ideal del partido conservador mexicano un Estado con una forma de organización política unitaria, que se materializó en las siete leyes centralistas de 1936.

La centralización es un sistema político-administrativo basado en la absoluta preeminencia de un centro de poder con exclusión de los demás, ésta implica una rigurosa unificación administrativa y jurídica, lo que permite que las unidades inferiores sean meras delegaciones del poder central, donde se realiza una parte de la actividad del Estado con responsabilidad directa ante el jefe del gobierno y constituyen una unidad de decisión, de mando y de ejecución.

Se dice que “hay centralización administrativa cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responde a un centro de coordinación según los principios de la unificación”.¹⁴

Centralizar administrativamente significa reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior. En materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular al Presidente de la República, como jefe de la Administración Pública Federal, encargado de la ejecución de leyes federales, auxiliado por órganos administrativos secundarios sin que ellos tengan poder de decisión, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.

Existe centralización administrativa cuando los órganos administrativos están colocados en diversos niveles, caracterizados por una relación de dependencia jerárquica unos con otros y en cuyo nivel más alto se encuentra el Presidente de la República, ya que de acuerdo con la organización constitucional es al titular del Poder Ejecutivo a quien corresponde la dirección de la Administración Pública.

Como autoridad administrativa el Presidente de la República ocupa el puesto de jefe

¹⁴ *Ibidem* pág. 535

de la Administración Pública Federal y ocupa el lugar más alto en la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico, necesarios para mantener la unidad en la administración.

La Administración Pública Centralizada, esta integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como lo establece el artículo 1º, párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La Presidencia de la República está integrada por un conjunto de órganos que auxilian al presidente en la realización pronta y eficaz de sus atribuciones.

Estos órganos son el Estado mayor presidencial, “creado en 1941 como órgano técnico militar, cuyas principales funciones son la obtención de información general, la planificación de sus propias actividades y el establecimiento de las medidas necesarias para la ejecución de las mismas; la Secretaría Particular, que es el órgano de carácter político que se encarga del despacho de los asuntos de la presidencia”¹⁵; a su vez “la Coordinación de Asesores, es la encargada de prestar al Presidente de la República asesoría y apoyo técnico, coordinar las giras presidenciales, vigilar la ejecución de los acuerdos y órganos presidenciales, entre otras”.¹⁶ Por su parte la Consejería Jurídica del Ejecutivo tiene a su cargo la asesoría y apoyo técnico al titular del Ejecutivo, sólo que en este caso se refieren sólo a aquellos asuntos de carácter jurídico y participa en la actualización jurídico normativa de la Administración Pública Federal.

La Dirección General de comunicación social es otro de los órganos que integran la Presidencia de la República, siendo su principal función de carácter informativo, dando cuenta las actividades del titular del Ejecutivo federal, así también se encarga del

¹⁵ Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso.*, pág. 190.

¹⁶ *Ibidem.* págs. 194 y 195

establecimiento de relaciones cordiales con los medios de comunicación, de la elaboración ejecución y supervisión de los programas de comunicación social del Gobierno federal y de dirigir las relaciones públicas del Presidente de la República.

LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

La cualidad unipersonal administrativa del Estado exige, por imperativos prácticos, que el Presidente de la República sea auxiliado por diversos funcionarios, Secretarios de Estado, que a su vez, son jefes de las entidades gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la administración pública, ya que como no es posible que el Presidente de la República intervenga en todos y cada uno de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado lo representan y auxilian en la realización de las mismas, teniendo cada una de ellas facultades y atribuciones propias.

Entendidas de esta forma las Secretarías de Estado son aquellos órganos de la Administración Pública Federal que bajo la autoridad inmediata y suprema del presidente de la República, realizan determinadas actividades administrativas, siendo su titular, el secretario de Estado, el colaborador más cercano del órgano central de poder y a cuyo cargo se encuentra el ejercicio del poder jerárquico y disciplinario sobre las personas a sus ordenes, la toma de decisiones ejecutorias importantes para el adecuado desempeño de los servicios públicos, la representación de la Administración Pública Federal como persona moral, en lo que concierne a su Secretaría; la administración de los bienes del dominio público encomendados a la dependencia a su cargo; la celebración de contratos; la representación ante los Tribunales y la tutela o control sobre los organismos descentralizados relacionados con su ramo.

Cada una de ellas cuenta con un reglamento interior expedido por el Presidente de la República, en el que se señalan los órganos que las componen, su competencia y

atribuciones, su jerarquía, la forma de suplir las ausencias temporales de su titular y la delegación de facultades.

El número de Secretarías aumenta o disminuye según la voluntad política del Ejecutivo Federal, quien tomando en cuenta los requerimientos del país decide cuantas Secretarías son las necesarias para cubrir las por ese motivo suele considerárseles como dependencias al servicio de la política del Presidente.

Las Secretarías de Estado tienen su origen legal en el artículo 90 constitucional, en virtud del cual sólo pueden ser creadas, modificadas o extintas por una ley del Congreso de la Unión.

Las Secretarías de Estado son unidades burocráticas que tienen como superior jerárquico al Secretario respectivo, quien es subordinado directo e inmediato del presidente y las cuales prestan sus servicios y están jerárquicamente organizadas en relaciones de dependencia.

A su vez el Secretario de Estado para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por subsecretarios que son sus más cercanos colaboradores y además los que en el orden señalado por el reglamento interior lo sustituyen en caso de ausencia temporal.

A cada uno de estos subsecretarios le corresponde un área administrativa específica en la que tomarán decisiones particulares, ayudados principalmente por los directores generales que les estén adscritos.

Habrá además, un oficial mayor quien es el jefe del personal burocrático y encargado de la compra y venta de los bienes que se necesiten en la Secretaría.

El resto de la Secretaría está compuesto por subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección, mesa y por todos los demás funcionarios administrativos que establezca su reglamento interior.

Por otra parte, los Secretarios pueden ser legalmente autorizados para desplegar la función administrativa en los ramos de que se trate sin la injerencia del presidente, salvo en aquellos casos en que la Ley suprema reserve a éste el ejercicio personal, directo, inmediato e indelegable de esas facultades. Esto sin embargo no significa que haya un quebrantamiento de la unipersonalidad del Ejecutivo que caracteriza al sistema presidencial conforme al orden constitucional mexicano, ya que por ficción, todos los actos de los Secretarios de Estado son referibles al Presidente, en cuanto que éste, aunque no tuviese competencia legal para realizarlos, sí responde políticamente de ellos y de sus consecuencias en los diversos campos de su incidencia.

LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

En 1917, con el objeto de auxiliar técnica y administrativamente al Presidente de la República se incorpora por primera vez en un ordenamiento legal en nuestro país, la figura de los Departamentos administrativos.

Aun cuando inicialmente se señaló a los Departamentos administrativos como órganos completamente administrativos y sin ningún tipo de obligación por lo que hacía al resultado de su gestión, esto no es así puesto su naturaleza es mucho más compleja, tienen a su cargo de la prestación de un servicio técnico especializado y su misión implica la realización de actividades políticas ya que concurren a dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guardan los asuntos de su competencia, como lo señala el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que hace a su integración, cuentan con un jefe del departamento, quien está auxiliado por secretarios generales, un oficial mayor, así como directores y subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa y demás funcionarios administrativos.

La mayor parte de los Departamentos administrativos que han existido en nuestro país, como son los de Bellas Artes; Universitario; de Salubridad Pública; de Contraloría;

del Trabajo; Agrario; Forestal, de caza y pesca; se han convertido posteriormente en Secretarías de Estado.

Asimismo hay algunos otros que aunque tuvieron vigencia en alguna época, simplemente desaparecieron o sus funciones fueron incorporadas a alguna Secretaría de Estado como sucedió con los Departamentos de aprovechamientos generales fabriles; Establecimientos y aprovechamientos militares; de Asuntos indígenas, y el de Educación física.

En 1982 desaparece uno de los dos últimos Departamentos administrativos que existían, el de Pesca, convirtiéndose en Secretaría de Estado. Y en el año de 1995 desaparece también el Departamento del Distrito Federal.

LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO

La consejería Jurídica del Ejecutivo, cuyo fundamento se encuentra en el apartado A del artículo 102 de la Constitución, al frente de la cual se encuentra un Consejero jurídico, que depende directamente del Presidente de la República y es nombrado y removido libremente por éste.

A este órgano le son aplicables las disposiciones relativas al presupuesto, contabilidad y gasto público que rigen a las demás dependencias del Ejecutivo Federal y sus atribuciones se encuentran en el reglamento interior de la misma.

Entre sus funciones se encuentran el dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende, además de darle opiniones sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales. Revisa los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico y asesora, en algunos casos, en asuntos en que intervienen varias dependencias de la Administración Pública Federal; participa en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico y representa al

Presidente de la República en acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 constitucional, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo intervenga, con cualquier carácter, entre otras.¹⁷

2.2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

El término paraestatal se aplica al organismo o institución que en colaboración con el Estado ejerce labores propias del mismo, sin integrar la administración pública centralizada. Por consiguiente se denomina así a aquellos organismos, de diferente contextura, que sin formar parte del conjunto de órganos estrictamente gubernativos del Estado, realizan actividades socioeconómicas y culturales dentro de la administración pública.

Es la Administración Pública paraestatal, entonces, la que agrupa a todas aquellas instituciones y organismos que colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la Administración pública centralizada.

El artículo 1º de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, señala que la Administración Pública paraestatal se integra con los Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal mayoritaria, Instituciones nacionales de crédito, Organizaciones auxiliares nacionales de crédito, Instituciones nacionales de seguros y fianzas y Fideicomisos públicos.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Son organismos descentralizados aquellos creados por ley o decreto con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El régimen descentralizado atenúa la jerarquía administrativa, estando supeditados en cierto grado a la vigilancia y control del poder central.

¹⁷ Véase. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Capítulo II., artículo 43.

En la descentralización administrativa se crean personas morales a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica pero cuyas relaciones con el poder central son muy limitadas. Todo ello para descongestionar la administración central sin romper totalmente los vínculos jerárquicos existentes.

Descentralizar quiere decir hacer que una cosa deje de depender de un centro común. Otorgar a una unidad inferior competencias que tenía el Estado.

Estos organismos se dedican principalmente a la realización de actividades correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias, prestación de servicios públicos y obtención de recursos para fines de asistencia social.

A los organismos descentralizados se les transfiere legalmente facultades del poder central y se manejan con autonomía orgánica y cierta independencia.

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

"Son entidades de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica" ¹⁸, es decir, son aquellas empresas que combinan la acción del Estado con los intereses privados, asignando a estas empresas el carácter de empresas públicas o empresas de economía mixta.

Surgen para subsidiar o complementar a las empresas privadas en áreas del interés social cuando la iniciativa privada actúe en perjuicio de la comunidad.

¹⁸ Andrés Serra Rojas. Op. cit., pág. 834.

Es la Constitución de 1917 donde se estatuye plenamente el intervencionismo del Estado, ya sea en forma exclusiva o en forma concurrente con los particulares.

Este tipo de empresas persigue un interés general, sin que ello quiera decir que se realiza sin fines de lucro. Este tipo de empresas se caracterizan porque son propiedad en un 50% o más, del Estado; están sometidas a un régimen de derecho público en algunos casos y en otros a un régimen de tipo mixto, situándose bajo el control de la autoridad pública propietaria y generalmente están destinadas a cumplir propósitos de carácter público.

INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO

Son instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio y de duración indefinida.

Estas instituciones pueden constituirse de dos formas, Banca múltiple o Banca de desarrollo. La primera sigue un régimen de economía mixta, con intervención del Estado y de los particulares pudiendo ser de cobertura nacional, multiregional o regional. En cuanto a las instituciones de Banca de desarrollo estas son entidades de la administración pública con participación estatal mayoritaria y tienen como finalidad incrementar el ingreso nacional con el objeto de mejorar el nivel de vida de la población, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y financieros existentes, en combinación con la fuerza de trabajo. Como ejemplo de este tipo de instituciones tenemos al Banco de México y Nacional Financiera.

Las sociedades de banca múltiple están constituidas siempre bajo el régimen de sociedades anónimas, mientras que las de banca de desarrollo son sociedades nacionales de crédito que realizan actividades tanto de banca múltiple como de banca de desarrollo.

ORGANIZACIONES NACIONALES AUXILIARES DE CRÉDITO

Son aquellas instituciones que actúan como intermediarios financieros, no bancarios, entre los cuales encontramos los Almacenes generales de depósito que son

sociedades anónimas que se encargan del almacenamiento, guarda y conservación de mercancías; las arrendadoras financieras, que son aquellas sociedades anónimas autorizadas para celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquisición de bienes destinados a tal fin; las uniones de crédito que son sociedades anónimas autorizadas para realizar préstamos a sus socios, así como operaciones de descuento y crédito de todas clases; las empresas de factoraje mediante las cuales la empresa adquiere de sus clientes los derechos de crédito relacionados con la proveeduría de bienes o de servicios; y finalmente las casas de cambio en donde se realizan operaciones de compraventa y cambio de divisas al público.

INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS

Son aquellas sociedades anónimas concesionadas por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar contratos de seguros ya sea de vida o de daños, y contratos de fianza.

FIDEICOMISOS PÚBLICOS

Son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen sobre bienes del poder público, con el objeto de impulsar áreas prioritarias de desarrollo.

En el fideicomiso debe existir siempre un patrimonio fideicomitado, constituido por determinados bienes que salen del dominio del fideicomitente para constituir el mismo, y la propiedad fiduciaria, mediante la cual el Estado ejerce sobre el patrimonio fideicomitado una titularidad de derechos.

En el fideicomiso existen dos momentos importantes, uno el de su constitución, a través de la declaración unilateral de voluntad del fideicomitente, en virtud de la cual destina cierta parte de sus bienes a un fin lícito y determinado; y la ejecución del mismo, la cual implica un acto de naturaleza contractual entre el fideicomitente y la institución fiduciaria.

Mediante la figura jurídica del fideicomiso “el fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito y determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria”.¹⁹ En este caso puede ser el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas o los ayuntamientos de los municipios.

Por lo que respecta al fideicomitente, puede serlo, cualquier persona física o moral que tenga la capacidad necesaria para realizar la afectación de bienes que el fideicomiso implica o las autoridades administrativas o judiciales cuando se trate de bienes que les hayan sido confiados.

En el caso del fideicomisario este puede ser cualquier persona que este en aptitud de recibir los beneficios del fideicomiso.

¹⁹ Miguel Acosta Romero. *Op. cit.*, pág. 549.

CAPÍTULO III LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Durante la Edad Media, los reyes contaban con un organismo destinado a realizar labores de asesoría, al cual se le denominaba Cancillería. Con el paso del tiempo se les conoció primero como Ministerios, nombre que conservan en algunos lugares, y posteriormente como Secretarías de Despacho o Secretarías de Estado.

“En México, una vez iniciado el movimiento de independencia, Miguel Hidalgo intentó el establecimiento de un gobierno con tres Secretarios, uno con el carácter indeterminado de Estado y del despacho, cuyo titular era Ignacio López Rayón y otro el de Gracia y Justicia cuyo titular era José María Chico, así como el de Guerra”.²⁰

Su evolución histórica está ampliamente relacionada con el proceso de cambio del país; sus orígenes se remontan a la consumación de la independencia, cuando, con el propósito de organizar el nuevo estado Independiente, se pensó en establecer órganos especializados para administrar asuntos de Guerra, Justicia y Hacienda Pública, lo cual queda plasmado en la Constitución de Apatzingán el 24 de octubre de 1814.

La Constitución de Apatzingán se dividía en dos partes: principios o elementos constitucionales y forma de gobierno. La primera parte contenía, en seis capítulos, principios generales sobre la religión, la soberanía, los derechos de los ciudadanos, la ley y su observancia, la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, y las obligaciones de éstos, mientras que la segunda parte establecía la forma de gobierno, su organización y las atribuciones de cada uno de los tres poderes. Asimismo contemplaba en su Artículo 134 que habría tres Secretarios: de Guerra; de Hacienda y el que se llamaría especialmente de Gobierno.

²⁰ <http://www.gobernación.gob.mx>

“En el año de 1821, con el propósito de organizar el país una vez constituida la nueva nación independiente y para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, se crea la llamada Junta Provisional Gubernativa, la cual emite el Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado, mediante el cual quedaban establecidas cuatro Secretarías: Relaciones Interiores y Exteriores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina; y Hacienda Pública, de entre ellas la de Relaciones Interiores y Exteriores, tenía a su cargo las funciones de gobierno general, relacionadas con las atribuciones que en el antiguo régimen correspondían al virrey, ya que se refería al amplio espacio gubernativo que el soberano ejercía por sí o a través de su virrey para asegurar el bienestar de sus súbditos.

La gestión de esa Secretaría estaba relacionada con la población y los procesos de colonización y migración, el orden que se debía observar en la ciudad, cortesía, buena crianza, urbanidad, limpieza, aseo, curiosidad y pulidez, la paz y tranquilidad pública, así como la readaptación social de los delincuentes y vagos.

Asimismo, abarcaba todo el ámbito de las relaciones que se establecían en la sociedad, entre las personas y con las cosas, las relaciones que los hombres establecían entre sí, lo que hacían, emprendían, aceptaban o rechazaban: el terreno y los objetos de esa acción, tales como territorio, propiedad e implementos de trabajo. En suma, la Secretaría abarcaba todo el espacio de los intercambios sociales que debía ser normado para que existiera un buen gobierno”.²¹

En 1824 el Congreso constituyente otorgó a la Hacienda Pública la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación e inspeccionar las casas de moneda y dirigir la administración general de correos, la Colecturía de la renta de lotería y la Oficina provisional de rezagos.

Más tarde, con el Reglamento Interior de la Secretaría de Estado y del despacho de relaciones interiores y exteriores publicado en 1826, la Secretaría se organiza dividiendo

²¹ *Idem.*

sus tareas en dos secciones; la primera se ocupa del ámbito de las relaciones exteriores e Interiores del Estado nacional y la segunda, del Gobierno del Distrito Federal que fue creado en 1824 como sede de los poderes de la Federación.

“Así, la función de la Secretaría de Estado y del despacho de relaciones interiores y exteriores en esta materia, era mantener las relaciones con los poderes estatales y asegurar la unión federal. Cuando se adoptaron formas de gobierno unitario, la Secretaría funcionó como el conducto para realizar consultas políticas y canalizar las decisiones sobre nombramientos de gobernadores; así mismo, era el órgano encargado de vigilar y obligar a la realización regular de elecciones”.²²

También correspondía a la Secretaría resolver las controversias que se suscitaban entre los estados, por cuestiones de límites territoriales y recibir quejas y demandas contra las medidas gubernamentales del gobierno general que los afectaba. Era este terreno importante para asegurar la tranquilidad pública.

En lo que se refiere a las relaciones con la población, a esta Secretaría le correspondían los asuntos de estadística y censo nacional; las disposiciones generales y particulares sobre naturalización, migración y colonización; conocer el estado de las cosechas para prevenir hambrunas; ocuparse de la sanidad general, desecar pantanos; establecer cementerios; administrar vacunas y combatir epidemias; mantener instituciones permanentes para recluir y separar a aquella población afectada por las enfermedades sociales, tales como hospitales, lazaretos, cárceles, casas de corrección y de dementes.

Finalmente, era responsable de las relaciones de intercambio y comunicación como caminos, puentes, canales, acequias y las referentes a la libertad de imprenta y de reunión, organización de correos; bibliotecas; Archivo general y Museo nacional.

Sin embargo, esta organización era una copia de las formas tradicionales heredadas por el Virreinato, por lo que, a raíz de la pérdida de Texas y, en un esfuerzo de romper con

²² Idem.

estas formas tradicionales, se presentó la necesidad de formar dos Secretarías; una que se ocupara de las relaciones exteriores y otra que tuviera a su cargo las relaciones interiores o de gobierno.

“Mientras tanto, al transformarse nuestro país en una República central, se expidió la ley del 3 de octubre de 1835, misma que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los Estados que quedaban sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda”.²³

Las leyes constitucionales de 29 de diciembre de 1836 dispusieron que el despacho de los asuntos de gobierno estaría a cargo de cuatro Ministros: de Relaciones exteriores, Gobernación y policía; de Justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; de Hacienda; y de Guerra y Marina.

“Al consolidarse el régimen de los gobiernos emanados de la Revolución mexicana, las dependencias administrativas también se institucionalizaron y se fortalecieron. Es así como en el año de 1938, se expidió el primer Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, mediante el cual se definía con precisión la estructura orgánica de la Secretaría así como sus atribuciones y funciones específicas.

La separación definitiva de las Secretarías de relaciones exteriores y gobernación se alcanzaría hasta 1853, como resultado de la guerra con los Estados Unidos. Para entonces, las fronteras políticas de la nueva nación se habían definido y se había precisado el ámbito de lo exterior y de lo interior en la política del Estado. Así, la Secretaría de Gobernación propiamente dicha, comienza sus funciones cuando la creación del Estado nacional estaba consumada”.²⁴

Esta nueva Secretaría comprendería los ramos de consejo de Estado, en todo lo concerniente a las relaciones generales con el gobierno; todo lo relativo al gobierno

²³ <http://www.shcp.gob.mx>

²⁴ <http://www.gobernación.gob.mx>

interior; policía de seguridad; montepíos y establecimientos de beneficencia; cárceles, penitenciarias y establecimientos de corrección; libertad de imprenta; festividades nacionales y diversiones públicas.

“A su vez el 27 de mayo de 1852, se publicó el Decreto por el que se modifica la organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de crédito público, antecedente que motivó que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.²⁵

El 17 de mayo de 1853 se estableció un decreto que designa los ramos correspondientes a cada Ministerio; la Secretaría de Gobernación conservaba las mismas atribuciones y se le incorporó el despacho de los asuntos correspondientes a la propiedad literaria; pestes y medios de prevenirlas; socorros públicos cuando los hubiere; y a la conservación y propagación de vacunas.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 encomendaron la enumeración de las Secretarías de Estado a las leyes secundarias, disponiendo que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, habría el número de Secretarios que estableciera el Congreso de la Unión.

En 1856 el Ejecutivo expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el cual nuevamente se dividían las atribuciones referentes al gobierno interior en dos Secretarías de Estado, que conservaron sus denominaciones básicas: de Gobernación y de Justicia.

En 1958 con una modificación más a la ley, se incorporó a la Secretaría de Gobernación la función de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las juntas de

²⁵ <http://www.shcp.gob.mx>

mejoramiento moral, cívico y material; y dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios, con excepción de colonización y turismo.

El 23 de febrero de 1861 se expidió el Decreto de gobierno, mediante el cual se distribuía el despacho de los asuntos relativos a la Administración Pública entre las seis Secretarías de Estado, pero en abril de ese mismo año y ante la urgencia de introducir en los gastos cuantas economías fueran compatibles con la marcha de la Administración Pública, se estableció un Decreto por el que se reducían a cuatro las Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores y Gobernación; Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina.

A la Secretaría de Estado y del despacho de gobierno le correspondió la atención de los asuntos relativos a las elecciones generales; al Congreso de la Unión; las reformas constitucionales; observancia de la Constitución; relaciones con los estados; división territorial y límites de los estados; tranquilidad pública; guardia nacional; amnistías; registro civil; derecho de ciudadanía; derecho de reunión; libertad de imprenta y de cultos y policía de este ramo; policía de seguridad y de salubridad; festividades nacionales; epidemias; vacuna; gobierno del Distrito Federal en lo político y administrativo; beneficencia pública; hospitales, hospicios, casas de expósitos y salas de asilo; montes de piedad; casas de empeño y cajas de ahorros; cárceles, penitenciarias, presidios y casas de corrección; teatros y diversiones públicas; y las impresiones del gobierno.

Asimismo, se publicó el decreto que establece el modo como debían distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado; en él se determina que a la Secretaría de Gobernación correspondería la aplicación de medidas en el orden administrativo para la observación de la Constitución; las reformas constitucionales; las elecciones generales; las relaciones con el Congreso de la Unión; derechos del hombre y del ciudadano; libertad de cultos y policía de este ramo; policía rural de la Federación; salubridad pública; amnistías; división territorial y límites de los estados; relaciones con los estados; Guardia Nacional del Distrito y territorios; gobierno del Distrito y territorios federales en todo lo político y administrativo, como elecciones locales, hospicios, escuelas de ciegos y sordomudos, casa

de expósitos y asilos, montes de piedad, cajas de ahorros, casas de empeño, loterías, penitenciarias, cárceles, presidios y casas de corrección, teatros y diversiones públicas; festividades nacionales; Diario Oficial e imprenta del Gobierno.

El 13 de mayo de 1891 se expidió la Ley que reorganiza las funciones del Estado en siete Secretarías: Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Justicia e Instrucción Pública; Secretaría de Fomento; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio; y Secretaría de Guerra y Marina.

El 3 de diciembre de 1913 se expide un decreto mediante el cual se crean ocho Secretarías de Estado adscritas a la primera Jefatura del Ejército Constitucionalista.

Las ocho Secretarías fueron Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Instrucción Pública y Bellas Artes; de Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio; y, Guerra y Marina.

Con la promulgación en 1917 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció en su artículo 90, que el número de Secretarías lo fijaría el Congreso de la Unión a través de una ley; sin embargo, en tanto se establecía el Congreso Constitucional, el encargado del Poder Ejecutivo de la Unión expidió la Ley de Secretarías de Estado misma que se publicó en el Diario Oficial del 14 de abril de ese mismo año, en ella se indica que para el despacho de los asuntos de orden administrativo federal habría seis Secretarías y tres Departamentos; las Secretarías fueron las de Gobernación, Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Comunicaciones; Fomento; e Industria y Comercio; y los Departamentos Judicial; Universitario y de Bellas Artes; y de Salubridad Pública.

Unos meses después, el 31 de diciembre de 1917, se publicó en el Diario Oficial la “Nueva Ley de Secretarías de Estado” en la que se ordena la separación de los asuntos de política interior de los de política exterior, creándose así las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores.

“De acuerdo con las ideas defendidas por Carranza acerca de la autonomía municipal en la Constitución de 1917 se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, pues contraria a la aspiración de democratizar la administración educativa, sólo abarcaba al Distrito Federal y a los territorios federales”.²⁶

A pesar de las buenas intenciones de los municipios, éstos fueron incapaces de afrontar la problemática educativa y ya para 1919, la educación pública resentía gravemente la falta de una adecuada organización.

Para cumplir con la democratización de la administración educativa, y con los postulados del artículo tercero Constitucional, era ya necesaria una acción a nivel nacional, pues no bastaba con sólo declarar la educación gratuita, laica y obligatoria, era necesario tomar medidas para realizarla. Con la llegada de Adolfo de la Huerta al poder, se le otorgo, en primer término, al Departamento Universitario la función educativa que tenía el gobierno del Distrito Federal.

“El proyecto de crear una Secretaría de Educación Pública Federal, requería de una reforma constitucional; en tanto esto ocurría, asume la rectoría de la Universidad Nacional el Lic. José Vasconcelos Calderón, quien se había revelado como uno de los más firmes partidarios de dar a la educación carácter federal.

Como rector de la Universidad y titular del Departamento Universitario, el Lic. Vasconcelos inició la formulación práctica del proyecto, emprendiendo diversas medidas con el objeto de reunir a los distintos niveles educativos; depuró direcciones de los planteles, inició el reparto de desayunos escolares y llevo a cabo su idea fundamental, que la nueva Secretaría de Educación tuviese una estructura departamental, integrándose así por los Departamentos escolar, de bibliotecas y de bellas artes”.²⁷

²⁶ <http://www.sep.gob.mx>.

²⁷ Idem.

Con estas ideas se creó la Secretaría de Educación Pública el 25 de septiembre de 1921, asumiendo, el 12 de octubre del mismo año, el Lic. Vasconcelos la titularidad de la naciente Secretaría.

En sus inicios la actividad de la Secretaría de Educación Pública se caracterizó por su amplitud e intensidad, organización de cursos, apertura de escuelas, edición de libros y fundación de bibliotecas, medidas éstas que, en su conjunto, fortalecieron un proyecto educativo nacionalista que recuperaba también las mejores tradiciones de la cultura universal.

“En la política educativa oficial se propuso la ampliación de la infraestructura y extensión de la educación, así como la elevación no sólo de la calidad sino de la especialización, sin embargo a pesar de los avances logrados en el impulso inicial de la Secretaría, la lucha electoral por la sucesión presidencial de 1924, que desembocó en la rebelión delahuertista y las presiones norteamericanas plasmadas en los compromisos acordados en las conferencias de Bucareli, limitaron el alcance nacionalista que se pretendía en el proyecto vasconcelista, pues aunque no se abandona el proyecto original, éste se modera”.²⁸

La Ley de 25 de diciembre de 1917 conservó las Secretarías tradicionales de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina y Comunicaciones y Obras Públicas, y creó la de Agricultura y Fomento y la de Industria, Comercio y Trabajo, agregando posteriormente la de Educación Pública. La ley del 22 de marzo de 1934 conservó las mismas ocho Secretarías y es hasta 1937 cuando se aumenta la Secretaría de Asistencia Pública, en 1940 la de Marina y en 1943 la de Trabajo y Previsión Social. En 1946 se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. En 1932 la Secretaría de Industria y Comercio cambia su nombre por el de Secretaría de Economía, asimismo desde 1937 la Secretaría de Guerra y Marina se denomina, Secretaría de la Defensa Nacional, y la de Salubridad y Asistencia,

²⁸ *Idem.*

Secretaría de Asistencia Pública desde octubre de 1943.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 24 de diciembre de 1958 creó la Secretaría de la Presidencia y en sustitución de la Secretaría de bienes nacionales e inspección administrativa se instituyó la del patrimonio nacional. Esta misma Ley dividió la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Obras Públicas, regresó nuevamente a su antigua denominación a la Secretaría de Economía, como Secretaría de industria y comercio, además de que se amplía la competencia del Departamento agrario ya existente y se crea uno nuevo, llamado, Departamento de turismo; estos dos últimos se convertirían en la Secretarías de la Reforma Agraria y Secretaría de Turismo, respectivamente, a raíz de la Ley de 29 de diciembre de 1974.

De 1973 a 1989 la Secretaría de Gobernación se reestructura de acuerdo con las necesidades políticas y sociales que prevalecían en el país, quedando plasmados los cambios en los Reglamentos interiores publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1977.

En diciembre de 1976 se abroga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1958; misma que fue reformada y adicionada en 1992. En este último año desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, dejando a cargo de la Secretaría de Hacienda sus actividades. De igual forma la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología cambia su denominación por la de Secretaría de Desarrollo Social. En 1994 la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal se convierte en la Secretaría de Energía, la de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Pesca divide sus funciones, creándose la Secretarías de la Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

Finalmente, mediante decreto de fecha jueves 30 de noviembre del 2000, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, para quedar en lo relativo a las Secretarías de Estado como actualmente se encuentran. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cambia su nombre por el de Secretaría de Economía; a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural se le adiciona con dos áreas más: pesca y alimentación; asimismo se crea una nueva Secretaría denominada de Seguridad Pública, y por otra parte la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca cambia su nombre por el de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

3.2 LAS SECRETARÍAS DE ESTADO COMO ÓRGANOS AUXILIARES DEL PODER EJECUTIVO

El artículo 41 Constitucional establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, los cuales son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, cada uno de ellos con atribuciones determinadas y distintas.

El Poder Ejecutivo es uno de los tres poderes básicos del Estado, integrado por un conjunto de órganos a quienes la ley encarga el ejercicio de la función administrativa, encabezados por el Presidente de la República. El artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados el Ejecutivo de la Unión podrá auxiliarse tanto de las Secretarías de Estado como de los Departamentos Administrativos.

El poder Ejecutivo tiene a su cargo facultades de dirección, las cuales realiza a través de su titular, entre ellas las funciones administrativas, ejecutivas, políticas y militares.

El titular del Ejecutivo, está respaldado por unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación de áreas prioritarias, entre las cuales se encuentran las Secretarías de Estado, ya que dada su extensa actividad se requiere de la intervención de diversos órganos administrativos para que lo ayuden a realizar más eficazmente sus tareas, a través de la delegación de facultades, contribuyendo de esta forma a descargar al Presidente de una

buena parte de sus tareas, logrando con ello una mejor y mas rápida toma de decisiones, lo que repercute en beneficio de los gobernados.

En este sentido las Secretarías de Estado representan y auxilian al Presidente de la República, como titular del poder Ejecutivo Federal, en la realización de los asuntos de su competencia.

Entre las funciones administrativas que tiene que cumplir el Presidente y cuya realización deposita en las Secretarías de Estado, están a grandes rasgos, proteger a la población y al territorio nacional, proporcionando seguridad interior y exterior; conservar el bienestar material y moral del pueblo, gran parte de las cuales realiza a través de la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante el suministro adecuado y eficiente de los servicios públicos.

Por ejemplo, de la construcción de caminos y obras en general, se encarga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; las funciones relativas a la enseñanza, las realiza la Secretaría de Educación Pública; las de asistencia y salud, están encargadas a las Secretaría de Salud y Secretaría de Desarrollo Social; las operaciones y movilizaciones militares, que lleva a cabo la Secretaría de la Defensa Nacional.

La actividad del Estado adquiere mayores proporciones ante el aumento de la población y la complejidad de las múltiples relaciones sociales, económicas y jurídicas. Todo ello trae consigo nuevas y más complejas atribuciones administrativas para el titular del Ejecutivo, quien se ve en la necesidad de afrontar los grandes retos sociales. Esta amplitud en sus tareas lo lleva a allegarse de personal calificado que lo asesore y preste auxilio en el desempeño de determinadas labores que tanto por la carga de trabajo como por la especialidad de las mismas no podría aunque quisiera realizar.

En este ámbito de ideas, las Secretarías de Estado se ocupan de suministrar prestaciones sociales, a fin de mejorar la situación de las personas más desfavorecidas y de reparar las injusticias sociales, disminuyendo las desigualdades existentes. Se comprenden

en este rubro los servicios de sanidad, asistencia y ayuda social. Asimismo tienen encomendada también la prestación de servicios públicos mediante los cuales se satisface de manera continua y permanente las necesidades colectivas.

La actividad administrativa del Ejecutivo, implica decisión y operación. La decisión administrativa le corresponde, en un sentido amplio al Presidente de la República. Sin embargo no es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la ley, es necesaria una organización que la ejecute, que la concrete a los casos particulares, determinando el momento y forma de aplicación de la misma. Es aquí donde entran los auxiliares del Ejecutivo, es decir, la decisión administrativa se ve precedida por operaciones y procedimientos administrativos que conforman el conjunto de actividades materiales e intelectuales, técnicas, artísticas y científicas que la anteceden o preparan, así como las operaciones encaminadas a su cumplimiento y ejecución, de lo cual se encargan las Secretarías de Estado. Por tanto su ayuda es vital para el Ejecutivo, pues crea un precedente, para quien por la naturaleza y complejidad de los asuntos a su cargo, no tiene ni el conocimiento ni la capacidad necesaria para afrontarlos en forma unitaria.

Cada día es mayor el campo de penetración de la Administración Pública, ya que ésta no sólo se encarga de la construcción de carreteras, sistemas de riego, plantas eléctricas, escuelas y otros servicios sino que se erige en rectora de toda la vida económica del país, por lo cual resultaría imposible que el titular del Ejecutivo Federal cumpliera con todas y cada una de sus obligaciones, y no sólo por la complejidad y extensión de las mismas sino porque para el éxito de cualquier empresa, incluyendo al Estado, se necesita una conjunción de esfuerzos y de personas capaces que apoyen a quien tiene sobre sus hombros la responsabilidad de dirigir el destino de un país y cumplir con los gobernados, mejorando las condiciones sociales y sacando al país adelante.

3.3 COMPETENCIA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Tomando en cuenta que para dar mayor eficacia a la actividad administrativa debe haber mayor especialización en todos y cada uno de sus órganos, le fueron asignadas a cada

Secretaría una serie de actividades que ha de cumplir con eficiencia y transparencia.

En este sentido es competencia de la Secretaría de Gobernación, presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo; publicar leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República; de igual forma, vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado; Jefes de Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal y del Procurador General de la República e intervenir en los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, renunciaciones y jubilaciones que no se atribuyan expresamente por ley a otras dependencias del Ejecutivo; ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otras dependencias; regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, loterías y rifas; conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública, las políticas y programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre.

A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde a su vez, promover y propiciar la coordinación de acciones en el exterior, de las dependencias y entidades de la administración pública federal y dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consulares, así como adquirir y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero; intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales; conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que se requieran para adquirir el dominio de las tierras y aguas en la República e intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización.

Por su parte, la Secretaría de la Defensa Nacional se encarga de organizar, administrar y preparar al Ejército y a la Fuerza aérea; concede licencias y retiros a los miembros del Ejército y Fuerza aérea y de igual forma planea, dirige y maneja la

movilización del país en caso de guerra; administra justicia militar e interviene en los indultos de delitos del orden militar y en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego.

La Secretaría de Marina tiene a su cargo la organización, administración y preparación de la Armada; ejerce la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva, además de que organiza, administra y opera el servicio de aeronáutica militar, entre otras muchas actividades.

A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas; salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas; prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos; ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario y administrar el sistema federal para tratamiento de menores infractores.

De las más complejas actividades de la Administración Pública Federal son las que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de que se ocupa de proyectar y coordinar la planeación nacional, proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales; estudia y formula los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de leyes de ingresos de la Federación; cobrar impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en términos de las leyes aplicables; proyecta y calcula los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal y además formula la cuenta anual de la hacienda pública federal.

A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde la formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo social para el combate a la pobreza; la coordinación, concertación y ejecución de programas especiales para la atención de los

sectores sociales más desprotegidos para elevar el nivel de vida de la población; además estudia las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dicta medidas al respecto; proyecta la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población y promueve los programas de vivienda y de desarrollo urbano, asimismo, asegura la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de productos de consumo básico de la población de escasos recursos.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, fomenta la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales; formula y conduce la política nacional en materia de recursos naturales; vigila y estimula el cumplimiento de las leyes expedidas en este sentido; además promueve el ordenamiento ecológico del territorio nacional; impone restricciones sobre circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de flora y fauna silvestres procedentes o destinadas al extranjero; otorga contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones y reconoce derechos en materia de aguas, forestal, ecológica, así como la explotación de la flora y fauna silvestres.

A su vez, a la Secretaría de Energía le corresponde conducir la política energética del país; ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, así como de energía nuclear, para generar, conducir, transformar y distribuir la energía eléctrica en el país; llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal y, otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, entre otras.

La Secretaría de Economía formula y conduce las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; regula, promueve y vigila la comercialización distribución y consumo de bienes y servicios; establece la política de industrialización, distribución y consumo de productos agrícolas y fomenta el comercio exterior del país proyectando y determinando los aranceles; asimismo regula, orienta y estimula las medidas de protección al consumidor; coordina y ejecuta la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien grupos de escasos recursos en áreas urbanas, así

como de asistencia técnica y de otros medios que requieran para ese propósito previa calificación, así como fomenta el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano.

Por su parte la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y alimentación, se encarga de la formulación, conducción y evaluación de la política rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo y de promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales; de apoyar las actividades de los centros de educación agrícola, además de participar en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques y de fomentar la actividad pesquera.

Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones; regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos; otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional y administrar la operación de los servicios de control de tránsito; construir vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles; regular y vigilar la administración del sistema ferroviario; regular las comunicaciones y transportes por agua y construir, reconstruir y conservar obras marítimas y portuarias de dragado, instalando señalamientos marítimos para proporcionar mayor seguridad a los navegantes; construir caminos y puentes federales, entre otras.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo administrativo se ocupa de inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; de vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización en las dependencias y entidades de la Administración Pública, y establecer las bases generales para la realización de auditorías en las mismas; asimismo de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de las citadas dependencias; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores públicos y atender las quejas e inconformidades de los particulares con motivo de convenios o contratos que

celebren con dependencias o entidades de la Administración Pública.

La Secretaría de Educación Pública se encarga de organizar, vigilar y desarrollar las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas; crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal; vigilar que se cumplan y observen las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal; organizar, administrar y enriquecer las bibliotecas generales o especializadas; promover la creación de institutos de investigación científica y técnica; revalidar estudios y títulos, así como conceder autorizaciones para el ejercicio de las capacidades que acrediten; formular el catálogo del patrimonio histórico nacional; organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud.

Asimismo, la Secretaría de Salud establece y conduce la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general; controla los servicios de atención médica, salud pública y asistencia social, además de la regulación sanitaria; dicta normas técnicas sobre la prestación del servicio de salud en materia de salubridad general; realiza el control higiénico e inspección sobre exportación y circulación de comestibles y bebidas; estudia, adapta y pone en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades.

La Secretaría del Trabajo y previsión social tiene a su cargo vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones del artículo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos; procurar el equilibrio entre los factores de la producción; coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo; promover la capacitación y adiestramiento para el trabajo; coordinar la integración de las juntas federales de conciliación, de la federal de conciliación y arbitraje y estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores.

A la Secretaría de la Reforma Agraria le toca conocer de todo lo concerniente a la aplicación de los preceptos agrarios contenidos en el artículo 27 constitucional, leyes

agrarias y sus reglamentos; conceder o ampliar las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural; intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal; conocer sobre cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales; ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria y, proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal.

Finalmente a la Secretaría de Turismo le corresponde formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional; autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos; vigilar la correcta aplicación de precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos; regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo y promover el desarrollo de la infraestructura turística en el país y estimular la participación de los sectores social y privado²⁹.

²⁹ Véase. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Capítulo II. Artículos 27 a 42.

CAPÍTULO IV LOS SECRETARIOS DE ESTADO

4.1 REQUISITOS PARA SER SECRETARIO DE ESTADO

El Secretario de Estado es el funcionario público subordinado jerárquicamente al Presidente de la República, que tiene a su cargo la ejecución de los asuntos de su competencia como titular de una Secretaría de Estado. Los Secretarios de Estado guardan la misma situación de igualdad y no se distinguen sino por las actividades que realizan.

De acuerdo al artículo 91 Constitucional, para ser Secretario de Estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos el día de su designación.

Ahora bien, si tomamos en cuenta la jerarquía administrativa de los Secretarios de Estado y la importancia de sus funciones, nos daremos cuenta que no son simples funcionarios al servicio de la Federación ya que la Constitución misma les ha otorgado un rango superior. Por tal motivo, de la adecuada realización de sus funciones depende gran parte del éxito de la Administración Pública Federal.

Tradicionalmente, por lo que hace a la historia legislativa de nuestro país, se han señalado como requisitos para adquirir la calidad de Secretario de Estado los ya citados, sin hacer ninguna referencia sobre la cualidad técnica e intelectual en determinada materia de los mismos.

Generalmente se ha dicho que para encabezar una Secretaría de Estado se requiere un hombre capaz de asimilar los problemas, criticarlos y afrontarlos desde un punto de vista general.

Sin embargo, no se ha hecho referencia que para que en realidad se puedan afrontar

los problemas que se presentan en la Administración Pública, más que un hombre con amplia cultura general se necesita un hombre especializado técnicamente en la materia que le compete a la Secretaría que representa, pues si bien es cierto que la calidad de mexicano, la capacidad de ejercicio y la edad son elementos importantes, no garantizan el correcto ejercicio de sus atribuciones ni el cumplimiento eficaz de sus obligaciones, que a su vez son las del Presidente de la República.

Aunque los Secretarios de Estado cuentan con personal calificado que les auxilia en el desempeño de sus funciones, son ellos quienes en determinado momento deben decidir si una propuesta está bien o mal, si debe aplicarse en éste o aquél momento o definitivamente no aplicarse y para ello se necesita más que una visión general, una capacidad técnica-especializada en su respectivo ramo.

“A pesar de que es evidente la necesidad de que el titular de cada Secretaría cuente con especialidad en el área o campo de su competencia, la Constitución no hace excepciones y no impone requisitos de ciencia, técnica, profesión o experiencia alguna para los Secretarios.

Por razones de conveniencia son militares los Secretarios de la Defensa y Marina, profesionales de la medicina el de Salud, pero en los demás casos no se sigue regla semejante”³⁰, generalmente se recurre a abogados, ingenieros, profesores, arquitectos y economistas, indistintamente en cualquier Secretaría.

En este sentido, así como el número y la denominación de las Secretarías depende de la voluntad del Presidente, el hecho de que tal o cual funcionario ocupe el puesto de titular de una de ellas, también depende de esta circunstancia.

Con la justificación, válida hasta cierto punto, de que el Presidente organiza la Administración Pública de acuerdo a las necesidades del país, es común ver a un funcionario como titular de una Secretaría y por reajuste en el gabinete, después, como

³⁰ Alfonso Nava Negrete. *Derecho Administrativo Mexicano*, pág. 155.

titular de otra, y aunque no es imposible que una persona tenga conocimientos generales en diversas materias sí parece ilógico que una sola persona cuente con el conocimiento no sólo general sino particular para encabezar varias Secretarías, en diversos momentos, sobre todo por la relevancia de las atribuciones dadas por la ley a cada una de ellas.

Por todo esto, se ha llegado a pensar que el requisito más importante aún por encima de requisitos constitucionales, es la aprobación del Presidente de la República.

Después de todo la Administración es una herramienta de trabajo al servicio de los fines políticos de los gobiernos y los cambios o reformas que sufra serán invariablemente impuestos por estos criterios.

En México es el Presidente quien toma las decisiones administrativas y su política es sustentada íntegramente por los Secretarios de Estado, quienes pareciera que en ningún caso discrepan de sus opiniones, ya sea porque es el Jefe de Gobierno quien los elige y/o porque no cuentan con las bases para tal oposición.

En teoría, para tomar una decisión, el Presidente debe apoyarse en el consejo de sus Secretarios de Estado, quienes suplen la carencia del Ejecutivo en el ramo respectivo; sin embargo, en la realidad ni el Presidente les toma opinión a los Secretarios, ni éstos pueden dársela, ya que no cuentan con los conocimientos necesarios, sobre todo tratándose de asuntos de relevante importancia, no sólo para el Presidente sino para el país en su conjunto.

Aun cuando pareciera que la profesionalización del funcionario no es condicionante de su capacidad para encabezar una Secretaría de Estado, si lo es que esta característica aumenta la probabilidad de éxito en el desempeño de su actividad, pues nadie conoce más de maderas que el carpintero, ni nadie hace mejores zapatos que el zapatero o leyes que el legislador.

4.2 ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO

4.2.1 TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA

Al frente de cada Secretaría debe haber un Secretario, ayudado por el número de subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de egresos de la federación, así como un oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa.

De acuerdo con nuestra legislación los titulares de las Secretarías de Estado tienen varias y muy importantes funciones, ya sea de carácter político o administrativo y en ellos recae la responsabilidad total de una Secretaría ya que le corresponde la realización efectiva de todos los asuntos que por ley le han sido asignados.

Como funcionarios encargados del destino de una entidad pública, los Secretarios de Estado tienen a su cargo una serie de asuntos pendientes de resolución, de acuerdo a la materia que les compete, según las atribuciones que la propia ley les atribuye entre las cuales se encuentran la toma de decisiones particulares en su ámbito interior, sin que esto implique un poder reglamentario; además, la representación de la Administración Pública, en los asuntos que conciernen a su Secretaría; celebra contratos y administra los bienes del dominio público que le han sido otorgados para el servicio de su dependencia.

Actúan a su vez, como representantes del Presidente de la República en los juicios de amparo, de acuerdo al asunto de que se trate siempre y cuando sea competente para conocer del asunto según la distribución de competencias, establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal impone a los titulares de las Secretarías de Estado, para ejercer las funciones de su competencia, el acuerdo del Presidente, lo que indica que deberán cumplir con las instrucciones y órdenes de éste en el desempeño de sus cargos.

4.2.2 EL REFRENDO

El refrendo nace en la Edad Media, por “la necesidad que tenía el rey, de dictar sus órdenes, de que éstas fueran puestas por escrito y además que estos últimos documentos fueran auténticos y legítimos para ser obedecidos y ejecutados”.³¹

Sin embargo, el rey, “sin menoscabo de su autoridad, parece necesitar el refrendo, para evitar fraudes y la circulación de escritos fraudulentos, por lo que el refrendo sirve como una fórmula de autenticación y seguridad de los documentos públicos”.³²

En 1480 se encuentra ya el refrendo en diversas cartas y demás disposiciones emanadas del Rey y de otras varias autoridades. Posteriormente se consolidó en la Nueva y Novísima recopilación.

En México, la primera incursión constitucional del refrendo es en la Constitución de Cádiz de 1812 donde encontramos el empleo de la expresión “deberá ir firmada”.

La Constitución de Apatzingán de 1814, en su artículo 144 señalaba “Los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes que son propias del alto gobierno, irán firmadas por los tres individuos y el Secretario a quien corresponda. Las órdenes concernientes al gobierno económico, y que sean de menor entidad, las firmará el Presidente y el Secretario, si los indicados documentos no llevaren las formalidades presentes, no tendrán fuerza ni serán obedecidos por los subalternos”. La Constitución de 1824 contempla en su artículo 118 que “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el Secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento y sin ese requisito no serán obedecidos”.

La fracción II del artículo 31 de las siete leyes constitucionales de 1836 señalaba que “A cada uno de los Ministros corresponde autorizar con su firma todos los reglamentos,

³¹ José Barragán Barragán. *Algunos apuntes para la historia del Refrendo ministerial*, pág. 46.

³² *Ibidem*. pág. 47.

decretos y órdenes del Presidente, en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de su Ministro".

Asimismo, en el primer artículo 102 del proyecto de Constitución de 1842 encontramos que "Todos los negocios del gobierno girarán precisamente por el Ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pueda autorizar los que correspondan a otro. Las órdenes que se expidieren contra esta disposición y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas".

De igual forma el voto particular de la mayoría de 1842 contemplaba en su artículo 85 que "Ningún acto de Presidente será válido y obedecido, si no va autorizado por el Ministro del ramo respectivo".

Las bases orgánicas de 1843 señalaban en su artículo 95 como una obligación de los Ministros acordar con el Presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo, girándose éstos por el ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pueda autorizar los que le competan a otro.

La Constitución de 1917 en su artículo 92 señalaba que "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos".

Actualmente por refrendo ministerial se entiende a la "Institución jurídico-constitucional en virtud de la cual uno, o varios Secretarios de Estado, participan en el perfeccionamiento de un acto propio del Presidente de la República"³³

Conforme al artículo 92 todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deben estar firmados por el Secretario de Estado encargado del ramo al que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos. Este acto se conoce como refrendo, el

³³ Miguel Acosta Romero. Op. cit., pág. 248.

cual tiene tres finalidades: la primera limitar la actuación del Jefe de Gobierno ya que sin la firma del Secretario, el acto es nulo, pero el Presidente está en posibilidad de cambiar a su Secretario de Estado hasta que encuentre alguno que refrende el acto propuesto.

“Esta limitación es sólo de tipo moral ya que el Jefe del Ejecutivo debe tomar conciencia de su responsabilidad”,³⁴ asegurándose de esta forma el cumplimiento de la resolución presidencial y proporcionarles medios de organización para hacerlo.

La segunda finalidad del refrendo consiste en certificar la autenticidad de una firma.

Como tercera finalidad tenemos la de trasladar la responsabilidad del acto refrendado del jefe de gobierno al Secretario que refrenda, si el Secretario coloca su firma, “el acto para los efectos de la responsabilidad sigue siendo del Secretario en relación con el Presidente, pero en relación con los otros poderes y frente a la nación es exclusivamente del Jefe del Ejecutivo Federal”.³⁵

Es así como el refrendo vincula al Secretario de Estado a una decisión del Ejecutivo Federal. Sin embargo, en México hay una “tendencia hacia la concentración del poder por lo que puede entenderse que siendo electos los Secretarios de Estado por el propio Presidente, aquellos no pueden discrepar realmente de éste, y por lo tanto no podrían dejar nunca de refrendar sus actos”.³⁶

Por otra parte el refrendo tiene una jerarquía constitucional en virtud de que la Constitución establece que todos los decretos del Presidente serán refrendados por los Secretarios de Estado y los jefes de Departamentos Administrativos.

El refrendo es un requisito ineludible enmarcado en la Constitución. El decreto promulgatorio debe contar con el refrendo de los auxiliares directos del Ejecutivo, inmediatamente responsables de la cumplimentación de una orden, sin su consentimiento,

³⁴ Enrique Pérez de León *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, pág. 98.

³⁵ *Ibidem*, pág. 97

³⁶ José Barragán Barragán. *Op. cit.*, págs. 23 y 24.

la orden sería imperfecta y por tanto no obligatoria.

4.2.3 FORMULAR PROYECTOS DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Como se ha señalado es al Presidente de la República a quien le corresponde fijar la política gubernamental, así como los lineamientos financieros, económicos y administrativos del Estado, por lo que el Secretario de Estado, como colaborador inmediato y directo del Presidente, se encuentra subordinado a la política general señalada por éste. Es decir la función del Secretario de Estado se limita a plantear y ultimar las decisiones administrativas que se deben someter a la decisión presidencial.

Es así como, bajo el encargo del Ejecutivo Federal, los Secretarios de Estado formulan proyectos tanto de leyes como de reglamentos, decretos y acuerdos relativos a su materia. Sin embargo, su actuación reglamentaria se limita a formular más no a expedir, ni aún por acuerdo del Presidente; su labor se reduce a preparar, actualizar, perfeccionar y refrendar los proyectos reglamentarios que le competen.

4.2.4 INFORMAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN, RESPECTO DE LOS ASUNTOS A SU CARGO

Los titulares de las Secretarías de Estado en México, tienen la obligación, por mandato constitucional, de informar, al inicio del periodo ordinario de sesiones del estado que guarden sus respectivos ramos.

En este sentido cualquiera de las Cámaras puede mandar citar al Secretario de Estado que corresponda para que informe, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio, que tenga relación con las actividades que el mismo desempeña.

4.2.5 EXPEDIR MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS Y DE SERVICIOS AL PÚBLICO

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que para el despacho y resolución de todos los asuntos y para la mejor organización del trabajo en las Secretarías

de Estado los titulares de cada una de ellas tiene la facultad de expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, los cuales son indispensables para su buen funcionamiento y que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Los manuales de organización son documentos en los que se registra detalladamente a cada Secretaría su organización interna, las funciones que realizan, los ordenamientos legales que aplican, los sistemas de comunicación y coordinación, así como el establecimiento de procedimientos administrativos.

Asimismo como uno de los elementos más importantes de los manuales es la actualización, en virtud de su contenido, éstos deben ser constantemente renovados.

Estos manuales exponen con detalle la estructura organizacional de la empresa, señalando los puestos y la relación que existe entre ellos. Señalan la jerarquía, los grados de autoridad y la responsabilidad, las funciones y las actividades de las unidades orgánicas de la Secretaría.

Sus objetivos son: precisar las funciones encomendadas a cada unidad orgánica para deslindar responsabilidades, evitar duplicaciones y detectar omisiones; coadyuvar a la ejecución correcta de las labores encomendadas al personal y propiciar la uniformidad en el trabajo; permitir el ahorro de tiempo y esfuerzo en la ejecución del trabajo; facilitar el reclutamiento y selección de personal, así como propiciar el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales con que cuenta la Secretaría.

Los beneficios de un manual de organización se resumen en una organización rápida y fácil, sirviendo además como una fuente de consulta para dudas del personal.

Por su parte, el manual de procedimientos es aquel instrumento de información en el que se consignan en forma metódica los pasos y operaciones que deben seguirse par la realización de las funciones de cada uno de los miembros de una Secretaría de Estado; contiene los procedimientos de todas las unidades orgánicas que conforman la Secretaría, a

fin de unificar la forma de operar de la misma.

Sus objetivos primordiales son: presentar una visión integral de como opera la organización intersecretarial; precisar la secuencia lógica de los pasos de que se compone cada uno de los procedimientos; señalar la responsabilidad operativa del personal de cada área de trabajo; servir como medio de integración y orientación para el personal de nuevo ingreso, facilitando su incorporación a la Secretaría de Estado.

La importancia del manual de procedimientos radica en que describe la secuencia lógica y cronológica de las distintas operaciones y actividades de la Secretaría, señalando quién, cómo, cuándo, dónde, y para quién han de realizarse. Su contenido no debe estar sobrecargado de elementos superfluos, la sencillez y la profundidad deben ser las características que inspiren su programación.

CAPÍTULO V

LOS REQUISITOS PARA SER SECRETARIO DE ESTADO EN RELACIÓN CON EL DESEMPEÑO DE SU ENCARGO

5.1 CONSECUENCIAS POR LA FALTA DE ESPECIALIZACIÓN EN EL ÁREA RESPECTIVA.

5.1.1 INEFICAZ PLANEACIÓN ADMINISTRATIVA.

En el momento en que el Presidente de la República toma posesión de su cargo, asume un compromiso político con los gobernados, mismo que reafirma en su programa de gobierno.

Con el objeto de activar las instituciones políticas y adecuarlas a nuestro tiempo, así como alcanzar positivos cambios demográficos, económicos, estructurales y culturales, el Presidente de la República fija la política gubernamental que será la base de su actuación durante el tiempo que dura su encargo. Esta política es el conjunto de medidas e instrumentos que se aplican con el fin de lograr el desarrollo socioeconómico de los diferentes sectores.

Las principales políticas aplicadas por el gobierno federal son la política económica, la política financiera, política agraria, política laboral, política industrial y política educativa. Cada una de las políticas aplicadas representan el éxito o fracaso de la política general del país.

El Estado mexicano interviene en la economía del país por medio de la aplicación de diversos mecanismos e instrumentos de política económica, como un intento de planear la economía nacional. Los resultados de esta planeación se analizan en función de los objetivos señalados y su relación con la existencia o inexistencia del desarrollo socioeconómico, cuyo principal indicador es la calidad de vida de los mexicanos.

“En México, la planeación siempre ha existido, no obstante, había estado sujeta a la

conceptualización del país por parte de los gobernantes; algunos antecedentes de la planeación los encontramos en el “Plan Sexenal” y muy recientemente en el “Plan Global de Desarrollo”; sin embargo, no fue sino en diciembre de 1982 cuando en forma oficial y obligatoria se instituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática, donde se precisa el marco normativo para la planeación”.³⁷

Efectivamente, una planeación adecuada es una respuesta a los problemas sociales, económicos y culturales del país.

La planeación administrativa implica conocer los recursos con los que se cuenta y la meta hacia la que se quiere llegar, siendo su objetivo principal la satisfacción de las necesidades sociales, económicas y culturales que permitan el desarrollo sustentado del país. El fortalecimiento del Estado para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento que requiere cada vez más de un esfuerzo común, la generación de empleos, la recuperación económica, impulsar el sistema alimenticio, estimular la inversión, así como la adecuada distribución de recursos, son puntos prioritarios en dicha planeación, todo lo cual debe incluirse en el presupuesto de egresos.

Mediante la planeación se definen los objetivos y se determinan las actividades por medio de las cuales se alcanzarán aquellos, implica escudriñar el futuro, tratando de cuantificar y cualificar los problemas existentes y prepararse para hacerles frente, a través de la política general y las políticas sectoriales que son guías que canalizan el pensamiento de los sujetos encargados de tomar y ejecutar decisiones, las cuales se deben establecer siempre que exista un objetivo a lograr, debiendo ser claras y fácilmente comprensibles de tal manera que faciliten la consecución del objetivo dado y además para que se constituyan en base para una apropiada coordinación de funciones y operaciones.

El fundamento de la planeación administrativa lo encontramos en el artículo 26 de la Constitución que a la letra dice lo siguiente:

³⁷ Alfredo Adam Adam. *La fiscalización en México*, pág. 24 y 25.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultara al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución.

Con base en dicho artículo, el Ejecutivo Federal elabora el Plan Nacional de Desarrollo, auxiliado por sus Secretarios de Estado, el cual contiene las líneas de acción, los propósitos y objetivos, así como los programas específicos de sector a mediano y largo plazos ya que tanto el Plan Nacional como los programas son de carácter nacional y su objetivo fundamental debe ser el desarrollo del país, basado en el crecimiento económico superior al crecimiento de la población, procurando el mejoramiento de su nivel de vida, distribuyendo el ingreso de manera equitativa y cuidando el ambiente físico.

El Plan Nacional de Desarrollo está representado por la instrumentación de la estrategia, la cual establece criterios generales de la problemática económica, social, sectorial y regional, definiendo los siguientes aspectos: propósitos, lineamientos y líneas generales de acción; en el primero se señalan los objetivos a cubrir para salvar el problema

específico, en el segundo se establecen los mecanismos generales bajo los cuales se realizarán las acciones necesarias para atender y solucionar los problemas, y finalmente en el tercero se especifican las acciones a realizar, presentadas en forma cualitativa.

Este Plan se evalúa en forma anual. Por otra parte, en virtud de que el mismo, contiene metas a largo plazo, para su ejecución se apoya en lo que se conoce como planes operativos anuales, los cuales se encuentran incorporados dentro de los Presupuestos de Egresos que anualmente presenta el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, y los planes de mediano plazo.

En la planeación administrativa se toman como base los problemas existentes, así como todas las carencias que enfrenta la población y sus demandas, tratando de cubrirlas eficazmente, por medio del establecimiento de un objetivo, tomado luego de una cuantificación de los recursos con que cuenta el Estado.

En este sentido, una buena o mala planeación deriva de la política sexenal así como de los defectos derivados de la falta de infraestructura humana, técnica y financiera, ya que los organismos y empresas deben actuar conforme a los lineamientos que les fija el Presidente de la República, con los programas políticos, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos de la planeación nacional se establezcan, coordinándose con las unidades respectivas a través de la Secretaría de Estado o autoridad competente en el ramo.

Por todo ello, puede decirse que la solución a los problemas planteados es el cambio de mentalidad de los funcionarios encargados de la formulación de planes y la ejecución de programas, los cuales permitan el mejoramiento de la población, para lo cual se debe contar con recursos humanos capacitados y con experiencia suficiente para afrontarlos y resolverlos, es decir, con una adecuada planeación administrativa se pueden resolver los problemas del país, impulsando el desarrollo socioeconómico, proporcionando empleo a los gobernados, lo cual constituye una medida de justicia social y se aprovecha de manera óptima el recurso económico más importante, el humano, incrementándose además la

producción y la productividad.

En México hay dos ordenamientos que rigen nuestra economía: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley de Ingresos de la Federación, “es el acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año, de acuerdo a las leyes en vigor”.³⁸ En México se trata solamente de un catálogo de ingresos que se han de cobrar en el año fiscal, de los cuales unos algunos son tributarios y otros no.

El Presidente de la República es quien debe conocer las condiciones particulares económicas del país, por tanto, es a él a quien le corresponde presentar la iniciativa de Ley de Ingresos, en los términos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, la cual contiene una exposición de motivos en la que se resumen las consideraciones de orden económico y política fiscal que lo inspiran, al señalar que:

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior...”

Como cualquier otra ley, la Ley de Ingresos debe pasar por el proceso legislativo de formación de leyes, pero a diferencia de la mayoría, la Ley de Ingresos debe discutirse primeramente en la Cámara de Diputados junto con el proyecto de presupuesto de egresos.

El anteproyecto de esta Ley es formulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presentado por el Poder Ejecutivo para su aprobación al Poder Legislativo, con fundamento en el artículo 71 fracción I, en relación con el 73 fracción VIII y 74 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7 de la Ley de Planeación.

³⁸ Sergio Francisco de la Garza. *Derecho Financiero Mexicano*, pág. 101

Por su parte, el Presupuesto de Egresos es la base para el control de gastos, se realiza primeramente una estimación de los gastos que se hayan de originar debidos a las necesidades públicas y después se planea la forma en que se podrá cubrirlas, estudiando la aplicación de los ingresos que habrán de provenir de la recaudación de los impuestos, de la obtención de empréstitos y como último recurso la emisión de papel moneda.

La palabra presupuesto se compone de las raíces latinas PRE que significa antes, y SUPUESTO que se refiere a lo hecho o formado, es decir antes de lo hecho; entonces, por presupuesto se entiende “la estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un periodo determinado”.³⁹

El presupuesto forma parte importante de la actividad financiera del Estado, toda vez que evalúa los recursos financieros, las relaciones humanas, la organización administrativa y que los beneficios óptimos se lleven a cabo de la mejor manera o cuando menos conocer a tiempo la solución o decisión a tomarse, es decir precisa dónde se va, hasta dónde, cuándo, cuánto y en qué momento llevarán a cabo las obras y servicios públicos.

La principal finalidad de las instituciones gubernamentales no es la obtención de utilidades; sus funciones consisten básicamente en satisfacer necesidades públicas de la mejor manera posible, con el fin de lograr la estabilidad económica del país, para ello en el presupuesto de egresos se estiman y ordenan los gastos necesarios e indispensables y se determina la forma de cubrirlos.

Es competencia del Poder Ejecutivo el manejo de los fondos públicos y la autorización para ello se encuentra contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Dicho documento es un acto formalmente legislativo y materialmente

³⁹ Cristóbal de Río González. *El presupuesto*, pág. 21.

administrativo, ya que no se está creando una situación jurídica general, sino que se determina la aplicación de una regla general a un caso determinado, es decir, es un acto de previsión y autorización.

El Presupuesto de Egresos es de carácter anual, ya que la Cámara de Diputados no puede conceder al titular del Ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones.

Cada entidad debe contar con un área encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público, sin perjuicio de que las Secretarías de Estado orienten y coordinen la programación y presupuestación de los organismos, empresas y fideicomisos del sector paraestatal que se encuentren en el sector que esté bajo su coordinación, debiendo los programas y presupuestos, recibir la aprobación de la Secretaría respectiva.

Una vez que se conocen las cifras aproximadas de los ingresos, el gasto y el financiamiento, se distribuye por sectores de actividad económica basados en la política económica implantada por el Gobierno Federal. Cuando las áreas de cada entidad han elaborado sus programas y subprogramas, éstos se presentan al titular para su análisis, quien evaluará los presupuestos correspondientes atendiendo al destino del gasto. De esta manera, las dependencias gubernamentales elaboran sus anteproyectos de presupuesto anual, que se basan en sus programas de trabajo y el financiamiento necesario para su realización; posteriormente, en una reunión en la que participan funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México, dichos funcionarios estudian los proyectos preliminares de cada dependencia conciliando las cifras previstas.

Con base en dicha esquematización final, las cifras por partidas y por programas se convierten en definitivas y en el proyecto de Presupuesto de Egresos que el Secretario de Hacienda presenta al Presidente de la República, mismo proyecto que al presentarse ante la Cámara de Diputados deberá contener una descripción clara de los programas en los que se señalan objetivos y unidades responsables de su ejecución así como su valuación estimada

por programas; estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal de que se trate, comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén, y en general toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y precisa.

El Jefe del Ejecutivo debe hacer llegar el proyecto a la Cámara de Diputados, debiendo dar cuenta del mismo el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y su discusión debe darse una vez aprobada la Ley de Ingresos. La elaboración del presupuesto es de carácter programático, con la participación activa de las diversas entidades presupuestarias: los poderes Legislativo y Judicial, las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, quienes se encargan de elaborar sus respectivos programas y subprogramas, que pasan a la Dirección General de política presupuestal, para que luego el Secretario lo presente al Presidente de la República.

El Presupuesto de Egresos de la Federación tiene la característica de ser programático porque define actividades, acciones o funciones, a los que se asignan los objetivos y metas que se espera cumplir.

Esta importante función, asignada al Secretario de Hacienda no es más que un claro ejemplo para señalar la violación que hace el Presidente de la República de la función gubernativa, a él encomendada, al elegir a los miembros de su gabinete, pues si bien es cierto corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de su titular, la proyección y cálculo de los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Federal paraestatal, así como formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ésta no es una tarea fácil, tomando en cuenta que dicha actividad requiere de un estudio minucioso y cálculo exacto de cada una de las partidas que le presentan la entidades federales, registrando y clasificando los movimientos financieros, con el propósito de informar e interpretar los posibles resultados.

“En la ejecución del Presupuesto de Egresos interviene, según el caso, el Presidente de la República, los Secretarios de Estado en relación con el gasto público en sus respectivos ramos y programas, los Subsecretarios, Directores generales por lo que se refiere a los programas y subprogramas que están bajo su responsabilidad y la Tesorería de la Federación”.⁴⁰

Esta actividad debe ser realizada por un profesional que siguiendo el método científico desarrolle la técnica contable a través de un proceso lógico, con la información financiera comprobable que ya le haya sido dada por las entidades; proporcionando medios de control sobre las operaciones realizadas por las entidades económicas.

La importancia de esta actividad reside en que a través de ella se satisface la necesidad de contar con un control e información financieros confiables, que permitan administrar adecuadamente los recursos de cada entidad; para ello, se requiere de ciertas normas mínimas de calidad en el desarrollo del trabajo. Pero sin ir más lejos, ni siquiera es necesario llegar a este punto, cuando corresponde a cada Secretario de Estado la evaluación de su propio presupuesto, así como la orientación y coordinación del sector paraestatal que se encuentre en su área respectiva. Es el Secretario quien elige los asuntos prioritarios y les asigna mayor presupuesto, por lo que sí ni siquiera conoce los problemas que enfrenta el sector que corresponde, mucho menos va a poder decidir cuál de ellos requiere atención inmediata y mayor apoyo, o atención mediata o a largo plazo, con mayor asignación de recursos. Asimismo, en dicha realización no se respeta lo que prevé la técnica de un presupuesto por programas, pues en la realidad, las dependencias, al estructurar sus presupuestos, no vinculan o asocian en forma directa los objetivos y metas con los recursos, y en muchos casos por desconocimiento, falta de capacidad simplemente por aspectos políticos, realizan su estimación presupuestal sobre la base del presupuesto anterior al que incrementan un porcentaje fijo, en ocasiones elevado, conservando la idea de que al ser revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al reducirlo quede en la cantidad esperada por ellos.

⁴⁰ Sergio Francisco de la Garza. Op. cit., pág. 155.

Un problema es una desviación entre la situación real y la deseada y para definir un problema se debe contar con información suficiente, confiable y oportuna; suficiente, es decir contar con el material necesario para definir el problema; oportuna, quiere decir que se tenga en el momento en que se requiera porque de nada sirve que sea posterior; y confiable, que provenga de una fuente fidedigna o de una observación cercana al problema.

Atribuciones tan complejas que sólo puede realizarlas un profesional con capacidad de raciocinio lógico de los problemas y necesidades del conjunto de ciudadanos que a su sector corresponde atender; una persona que observe los detalles o situaciones, relevantes de los problemas planteados, que aporte ideas y sugerencias y que aprecie y entienda las que se le proponen, tomando las decisiones que más convengan.

La persona que realiza el presupuesto debe ser alguien que posea amplios conocimientos y experiencia, necesita estar compenetrado con la dependencia a su cargo, su organización, estructura, actividades, problemas. Sin embargo, aunque en el Secretario es en quien recae la responsabilidad de la elaboración del presupuesto de su área respectiva, para cumplir con su cometido necesita de la colaboración de todo el personal.

Todo ello no es más que consecuencia de la mala planeación administrativa, la cual resulta ineficaz y trae consigo la disminución de beneficios a los gobernados. Se entiende por ineficaz el hecho de no hacer efectivo o lograr un intento o propósito, o cuando no se produce el efecto deseado.

Otro claro ejemplo, lo encontramos en las Secretarías encargadas de la aplicación de la política agropecuaria como son: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ya que dicho sector en sus diferentes ramas representa uno de los principales problemas del país, todo esto derivado de la mala ejecución de los programas destinados a su solución, cuya falla es directamente atribuible a su Secretario de Estado respectivo.

Debido a la considerable extensión del territorio nacional en su parte continental, así como sus extensos litorales, ríos, lagos y lagunas con que se cuenta, el desarrollo del sector agropecuario ha sido y es muy importante en el proceso de desarrollo socioeconómico del país.

Resultando de la inexperiencia de los Secretarios de Estado respectivos, así como de su falta de capacidad cognoscitiva, aunado al hecho de que advenedizos lleguen a ocupar dichos cargos ha provocado baja productividad, desocupación y subocupación, e insuficiencia de inversiones estatales, factores que afectan en mayor medida a la agricultura.

El hecho de que el Secretario responsable no esté adentrado en los problemas que enfrenta el campo, sus prioridades y necesidades provoca desequilibrio, pues sus decisiones repercuten específicamente en los sectores más desprotegidos; por ejemplo, además de que la inversión privada es baja, se concentra en explotaciones grandes o medianas que cuentan con riego, dejando a un lado a los pequeños campesinos con tierras de temporal, sin que haya ningún subsidio gubernamental para cubrir sus necesidades o que si bien no termine con esta problemática por lo menos la disminuya.

Por otra parte las inversiones públicas se destinan sobre todo a obras de infraestructura y algunos servicios, descuidándose la esfera productiva.

Otro factor de relevante importancia lo constituye el hecho de que el excedente creado en el sector no se reinvierte, sino que se destina a otros sectores, industrial y comercial, descapitalizando al sector agrícola.

En la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se define la política laboral, interpretando administrativamente la legislación, se resuelven las pugnas intersindicales y se realiza el control de los sindicatos en términos de la política laboral. Históricamente ha existido un enfrentamiento entre gobierno y trabajadores, debiendo actuar el Secretario

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

respectivo como mediador o conciliador, que represente verdaderamente los intereses de los trabajadores sin postergar los de los patrones o empresarios, debe ser una persona que deje atrás la falta de coherencia entre el discurso y los hechos o cualquier otro interés particular, actuando solamente basado en los intereses de la nación, por ello cuando no es así y la persona que ocupa el cargo de Secretario de Trabajo y Previsión Social no reúne estos requisitos, tomando el poder e influencia en las decisiones obrero patronales con que cuenta así como la inigualable cantidad de recursos asignados a su Secretaría y su facultad para interpretar la legislación laboral, cuya redacción es flexible y permite gran libertad, lo que hace posible que casi cualquier acción o decisión sea legal, por lo que su desempeño negativo perjudica a los trabajadores en su conjunto o selectivamente a algunos y a otros no.

El sector salud es quizá en el que se manifiesta en forma más clara la relación existente entre los problemas por lo que atraviesa y la capacidad o preparación del titular de la Secretaría de Salud.

La salud es un derecho de los mexicanos, sin embargo a causa de la marginación, la desigualdad social y la deficiente infraestructura de los servicios médicos haya varios millones de mexicanos que no tienen acceso a servicios permanentes de salud, por lo que debería exigirse a la persona que dirige su destino, una mayor especialización, puesto que su actividad influye directamente en los aumentos de la estructura de los servicios de salud ya sean de seguridad social o privados. Esa falta de capacidad para enfrentar los problemas que aquejan a su Secretaría y al sector salud ha provocado una deficiente infraestructura en los servicios de salud, excesiva burocracia en los mismos, escasez de medicinas, falta de atención médica sobre todo en regiones indígenas, falta de campañas para la prevención de enfermedades o la poca efectividad de las ya existentes, todo esto por la ineficaz ejecución de los programas o por la falta de asignación de recursos a este sector o porque aún habiéndolos se aplican a asuntos no prioritarios.

Otro de los sectores más importantes en el procedimiento de crecimiento de la economía nacional, es el sector industrial, de cuya política se encargan las Secretarías de

Energía, Economía y Hacienda y Crédito Público.

Dicho sector contribuye a la producción nacional con un porcentaje importante, colabora para que el crecimiento económico sea alto, ayuda a la diversificación de bienes y servicios, lo que permite el acceso de una gran cantidad de productos manufacturados, produce casi todos los bienes de consumo para la población nacional, capta la mano de obra expulsada del sector rural, fomenta el proceso de formación de capitales mediante el incremento de inversiones y la compra de maquinaria, herramienta, equipo, insumos y fuerza de trabajo, permite el aumento del consumo y el mejoramiento del nivel de vida de la población. Por todo ello es menester que los funcionarios encargados de su realización cuenten con conocimientos de economía, estadística, contabilidad con especialización en comercio y con una mentalidad dirigida a buscar el desarrollo equilibrado y compartido en el sector industrial y en la economía en su conjunto.

Cuando esto no sucede así, se pierde el dinamismo del proceso de industrialización ocasionando una diversidad de problemas entre los cuales se encuentran: la producción de bienes de baja calidad a consecuencia del excesivo proteccionismo del Estado, la poca competitividad de la industria nacional en el exterior, no sólo en términos de calidad sino de costos, la falta de capacidad para hacer frente al incremento en los costos de producción, escasez y ocultamiento de materias primas, control de precios de sus artículos, falta de financiamiento y elevadas tasas de interés, así como la monopolización de la industria mexicana y el hecho de que se encuentra controlada por empresas transnacionales que dominan las ramas alimenticia, química farmacéutica, automovilística y hulera; la concentración y la centralización de actividades industriales en muy pocos lugares, sobre todo en las zonas de mayor consumo y que cuentan con materias primas, la dependencia tecnológica del exterior, el deterioro creciente del medio ambiente provocado por la forma irracional e indiscriminada del proceso de industrialización y la falta de inversiones de los empresarios industriales por lo que la planta industrial no se renueva.

Cuando no es así, no se atienden los principales problemas del sector y se desperdician recursos que podrían haberse destinado para casos que requieren soluciones

inmediatas o se aplican a otros problemas menos importantes redundando esto en perjuicio de los gobernados, ya que la administración pública es de carácter eminentemente social, y se rige por una serie de valores que le dan validez ante la nación, y la correcta observancia de estos valores influye directamente en la eficacia de la planeación y su repercusión en el nivel de vida de los mexicanos.

Existe una relación estrecha entre la desorganización administrativa, la ausencia de planeación y los problemas que enfrenta nuestro país. El desarrollo organizacional debe ser un cambio planeado a largo plazo, extensivo a toda la administración y debidamente apoyado por el Presidente de la República para resolver los problemas existentes, con el fin de proporcionar mayores beneficios a la población.

5.1.2 DEFICIENTE APLICACIÓN DE PROGRAMAS.

“La eficiencia es el resultado lógico de la aplicación coordinada de un conjunto de procedimientos, métodos y técnicas, que conducen a la buena marcha de una entidad y al mejor logro de los fines perseguidos, y se manifiesta en el justo equilibrio y buenos resultados de los diferentes factores que intervienen en su estructura”.⁴¹ A contrario sensu, la deficiencia se presenta como una falta, una imperfección, cuando no se llega al nivel requerido o al fin deseado y no concluido.

“La planeación en las distintas áreas de la actividad de la administración pública se efectúa al detalle por medio de los programas sectoriales que el mismo Plan Nacional ordena que sean elaborados y puestos en práctica, para lo cual determina los lineamientos

⁴¹ Cristóbal del Río González. Op. cit., pág. 17

de su contenido⁴², es decir, los programas son el instrumento para la aplicación de los planes, son esquemas mediante los cuales se establece la secuencia lógica de las actividades específicas que habrán de realizarse para alcanzar los objetivos ya establecidos previamente en el plan, el tiempo requerido para efectuar cada una de sus partes y todos aquellos eventos involucrados en su consecución.

La programación es el conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados muestran las tareas a efectuar y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de actividades gubernamentales, es decir, mediante los programas se aplican los recursos disponibles, además de establecer fechas y plazos para la ejecución y/o terminación de las acciones. Sus objetivos son específicos, de gran profundidad y análisis, lo cual permite un mayor control interno y una evaluación y conocimiento de la eficiencia en cada sector.

Planear significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar en función de los recursos disponibles. Es la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se susciten.

La programación se desarrolla en cuatro etapas: formulación, discusión y aprobación, ejecución y control:

La formulación requiere de un diagnóstico de las proyecciones, fijación de metas y de asignación de recursos, es decir, debe realizarse un esquema claro y preciso de lo planeado o bien un modelo o patrón a seguir. En el segundo paso consistente en la discusión y aprobación, se requiere examinar y debatir lo planteado, realizando un análisis del mismo con la única finalidad de que dicho programa sea eficaz, tratando de resolver cuestionamientos o puntos encontrados o confusos, y una vez hecho lo anterior se procederá a la autorización del mismo, se necesita además que los funcionarios públicos y empleados que lo han de ejecutar estén informados y convencidos, asimismo es

⁴² Rafael I. Martínez Morales. *Derecho Administrativo, tercer y cuarto curso*, pág. 26.

conveniente tener el apoyo de la opinión pública y la aprobación del cuerpo legislativo.

Por lo que hace a la ejecución es necesaria la coordinación de procedimientos y de métodos; y finalmente el control, es decir para la realización de los programas es necesario que sus actos constitutivos sean del conocimiento de las distintas oficinas involucradas a fin de controlar su correcta realización, para lo cual se requiere un flujo constante de información, vigilancia y sanción.

La ejecución se refiere a la puesta en obra o materialización del programa, se requiere que se encomiende a funcionarios y empleados capacitados, bien informados y convencidos, ya que para cada tipo de programación se requiere el empleo de una técnica determinada, puesto que cada programa es distinto.

Una vez hechos del conocimiento de las distintas áreas es necesario controlar no sólo su realización, sino su correcta realización, para lo cual la eficiencia y la eficacia son indispensables. El control consiste en el establecimiento de ciertas normas técnicas con miras a evitar irregularidades en la realización de lo planeado, teniendo como principales finalidades: mostrar el cumplimiento o incumplimiento de lo previsto en el programa y facilitar la administración, proporcionando información valiosa, es decir, el control implica verificación, examen y sanción. Es un sistema para determinar la desviación entre lo previsto y lo real, es obligatorio para toda buena administración y tiene un sentido "a posteriori".

El primer paso para la aplicación de programas, es llevar a cabo la ejecución de lo planeado a través de medidas concretas, dependiendo de la actividad de cada una de las Secretarías de Estado, tendientes a la consecución del fin planteado.

La realización de los planes y programas generados por el Estado es obligatoria para el sector público. Sin embargo, aunque las técnicas de planeación están muy adelantadas, el problema principal radica en la ejecución de lo planeado ya que no se llevan a la práctica o bien existen muchos obstáculos para su aplicación. En muchas ocasiones los planes y

programas se quedan sólo como documentos de buenas intenciones pero sin realización alguna. Solamente analizando los resultados de la aplicación de los diferentes planes y programas con respecto a las metas y objetivos que se pretenden alcanzar, se puede determinar el éxito o fracaso de la planeación realizada.

Para la ejecución de un programa hay que formularse dos preguntas básicas: ¿cuándo y cómo?, toda vez que no sirve para nada un plan sin programa y un programa sin ejecución.

Cuando una persona no cuenta con los conocimientos necesarios estas preguntas pueden resultar más que difíciles, complicadas; y aunque parecen de simple definición el aplicarse cuándo y cómo no se puede traer consigo la deficiencia de todo un programa por más bien formulado que esté, y lo más preocupante es que sus efectos negativos recaen no solamente en la población en general, sino en las clases más desprotegidas que son las que más requieren la eficiencia de los programas.

Una vez concluida la aplicación de programas, sigue el control para evaluar los resultados obtenidos, pues en todo caso, de nada sirve la planeación sino se cumple el objetivo deseado.

Sin embargo, como en nuestro país tanto la planeación como la programación están basadas en la política económica seguida por el Estado para solucionar los problemas que nos aquejan, siendo ésta de corte inmediateista y monetarista, cuyo eje central es la austeridad en busca de estabilidad económica, lo que ha provocado que los problemas se agudicen y la crisis siga presente. Los resultados de la ineficiencia son 50 millones de pobres de los cuales 20 millones se encuentran en pobreza extrema, aunado a que el salario no alcanza para cubrir las necesidades básicas debido a la reducción de programas dirigidos a los sectores más desprotegidos.

La armonía de los planes y programas con la satisfacción de las necesidades públicas trae consigo la eficiencia. La desproporción, la falta de compaginación y de

control producen la ineficiencia administrativa la cual se debe fundamentalmente al mantenimiento del sistema por encima de las necesidades de la población; a la generalizada confianza en la buena suerte al carecer de los conocimientos y de capacidad directiva en cada Secretaría de Estado, falta de un ideal preconcebido, carencia de propósitos firmes y capacitación para lograrlos, desconocimiento de los principios básicos y métodos de la eficiencia, falta de coordinación intersecretarial, aunado a los malos manejos financieros.

Todo esto implica la incapacidad de la dirección para el buen manejo de las actividades de una Secretaría de Estado, es por ello que la Administración exige la intervención de profesionistas especializados en las áreas de ejecución, así como el empleo de los últimos avances en sus diferentes ámbitos de acción, en los cuales el presupuesto juega un papel decisivo para la planeación, organización, coordinación, dirección y control de las actividades de una Secretaría y de los resultados que de ellas se quiere obtener.

5.1.3 DISMINUCIÓN DE BENEFICIOS A LOS GOBERNADOS.

La acción administrativa está confiada a los funcionarios investidos del poder público y se ejerce para asegurar el bien común y el interés particular, reprimiendo todo agravio contra el uno o contra el otro, conciliando toda divergencia entre ambos.

Quien gobierna ejerce derechos y contrae obligaciones a las cuales son correlativas otras obligaciones y otros derechos por parte de los gobernados. En la administración se personifica a la sociedad y ésta no existe sino mediante el cambio recíproco de servicios entre el gobierno y los gobernados.

El primer deber general de la administración hacia las personas es velar por su conservación o proteger la vida de los administrados, alejando los peligros que pueden amenazarla o destruirla, así como es un derecho de los administrados exigir los actos protectores de su supervivencia.

La administración cuenta a los miembros del Estado y los ordena por clases, porque

cada individuo que nace le impone nuevas obligaciones, y al ser la población el componente más importante del Estado, debe de tener prioridad en las acciones gubernamentales.

El Jefe del Ejecutivo no cumple con sus cometidos, nombrando a funcionarios no calificados para realizar las tareas encaminadas a cumplir con los planes y programas establecidos, lo que provoca el surgimiento de problemas, mismos que recaen ineludiblemente en la población. Por ejemplo, la industria automotriz crece a un ritmo acelerado y la venta de automóviles se generaliza sobre todo en el Distrito Federal y el área metropolitana, lo cual constituye un éxito para la Secretaría de Economía, sin embargo ese crecimiento no se ve reforzado con la creación de nuevas vialidades, lo cual acarrea problemas de contaminación, aumento del tránsito vial, accidentes debidos al tránsito de vehículos, derivado de la falta de coordinación entre la Secretaría de Economía y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, nuestra ciudad no está planeada para el tránsito de vehículos y mucho menos para el tránsito excesivo de vehículos.

Los principales indicadores de una planeación administrativa efectiva y de una buena aplicación de programas son: la alimentación, la salud, la vivienda, el empleo y la educación.

Uno de los problemas más agudos en los que se refleja la falta de dicha planeación es la desnutrición sufrida por gran cantidad de mexicanos que no cuentan con los recursos mínimos necesarios para satisfacer sus necesidades alimenticias. El impacto de la desnutrición y del hambre en la economía del país es muy grave, "ya que los seres hambrientos o desnutridos son individuos cansados, incapaces para el trabajo físico. Su rendimiento es nulo porque cualquier esfuerzo que hacen les produce un desgaste superior a sus fuerzas".⁴³

Las personas que no consumen los nutrientes necesarios para su buena alimentación sufren de algún grado de desnutrición y las personas que no consumen alimentos en

⁴³ Citado por José Silvestre Méndez Morales. *Problemas Económicos de México*, pág. 58.

cantidades suficientes para satisfacerse padecen de hambre.

Las principales causas de este problema son la desigual distribución del ingreso y la inflación, ya que esta última propicia el aumento de precios y el deterioro del poder adquisitivo, aunados al excesivo intermediarismo en la comercialización de los alimentos, volviéndose más difícil el acceso a ellos, llegando a ser casi inaccesibles para ciertas capas de la población, las clases más bajas. La producción agropecuaria en el país es insuficiente para satisfacer las necesidades de los mexicanos; el 40% de la población padece severos niveles de desnutrición, predominantemente niños. La población urbana está más y mejor alimentada que la población rural.

Por otra parte, las condiciones de salud de la población están íntimamente ligadas al nivel de vida alcanzado por la sociedad, y a pesar de que éstas han mejorado a lo largo del tiempo, estamos lejos de alcanzar el nivel deseado.

La salud es el mayor bien del hombre; cuando los principios de destrucción resisten a los medios para combatirlo, entonces interviene la autoridad para proteger la salud de los gobernados y la higiene pública, esto cuando el problema ya se ha presentado, sin embargo, la acción administrativa en este punto es esencialmente previsor, la higiene preserva la salud combatiendo las causas generales o locales de enfermedad disipando los focos de infección o impidiendo el contagio.

El origen de las enfermedades se encuentra en el suelo, el aire, el agua, los alimentos y las costumbres, es por ello que la administración debe atacar el problema de raíz cuando es posible o atenuar sus efectos cuando no lo es. Cuando el gobierno no actúa como debe origina la escasez, la carestía y otros problemas, como son la insuficiencia de establecimientos de enseñanza, de hospitales y demás.

Algunos de los problemas que ocasionaron esta situación son la marginación, la desigualdad social y la deficiente infraestructura de los servicios médicos, ya que hay muchas poblaciones que no cuentan con servicios de salud.

Otros factores que inciden en la salud de los mexicanos son las condiciones ambientales y sanitarias como el drenaje, el alcantarillado, el agua potable, la mala alimentación y el hecho de que las acciones son curativas más que preventivas.

Otro indicador importante de la mala planeación y sobre todo aplicación de programas de vivienda, es el crecimiento acelerado de asentamientos irregulares en la periferia de las ciudades.

“La atención al problema de la vivienda, como satisfactor básico de necesidades humanas por parte del Estado mexicano, se inicia en la década de los 30, ya que poco a poco el Estado se convierte en el principal agente promotor de la vivienda popular en el país”,⁴⁴ la mayoría de estas viviendas se encuentran en condiciones deplorables, dando paso al hacinamiento y la marginación de un gran porcentaje de la población, así como a la especulación inmobiliaria.

Con el bajo crecimiento de la producción agrícola no se alcanzan a satisfacer las necesidades del mercado interno, lo cual hace necesarias las importaciones. Asimismo, la inversión privada es baja y la estatal se concentra en un pequeño sector que tiene cultivos que se consideran rentables.

Por su parte, las comunicaciones y los transportes también sufren graves carencias, derivadas de la falta de infraestructura y de un transporte público deficiente.

Otro factor de relevante importancia, que requiere de una adecuada planeación y cuya mala ejecución propicia problemas graves al país, es el relacionado con las finanzas públicas.

La política financiera se encuentra en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Algunos de los problemas derivados de esta situación son el crecimiento del déficit

⁴⁴ *Ibidem*, pág. 73.

público, se destinan menos recursos a la promoción económica y social, la inestabilidad del tipo de cambio, la fuga de capitales, el crecimiento de la deuda interna y externa, la inflación y el desempleo.

Por otra parte, el orden y la ley conservan a la ciudad, por lo que el Gobierno debe proveer los medios para evitar que el orden público se quebrante, provocando la anarquía y el caos social.

Otro de los problemas más graves de la economía mexicana es el desempleo, provocado por el rápido crecimiento de la población, la falta de preparación y capacitación de obreros y empleados.

La fuerza de trabajo constituye el recurso más importante para nuestro país y una nación con tantas carencias como la nuestra no se puede dar el lujo de desperdiciarla. En México la población en edad de trabajar está integrada por todas las personas de más de 12 años y menos de 65 años de edad; de esta totalidad de personas surge una subdivisión en población económicamente activa y población económicamente inactiva; la primera es aquella incorporada al trabajo productivo y remunerado, incluye a todas las personas con actividades lucrativas, y la segunda está integrada por todos aquellos sujetos que no se encuentran ocupados, principalmente estudiantes, amas de casa e incapacitados físicos.

El desempleo tiene dos grandes ámbitos: el campo y la ciudad.

A lo largo de la historia, el sistema económico mexicano ha sido incapaz de proporcionar ocupación remunerada a todos los que la solicitan, lo cual se debe al exceso de proteccionismo del Estado hacia la industria, descuidándose así las actividades agropecuarias. La industria se muestra cada vez más incapaz de proporcionar trabajo a los nuevos demandantes, mientras que muchos campesinos emigran a las ciudades.

El campo en México sufre un gran atraso en comparación con el desarrollo urbano y rural, debido principalmente a la dinámica del sistema capitalista mexicano, que ha

subordinado el desarrollo del campo al de las ciudades, impulsando únicamente actividades económicas que generen utilidades como es el caso de la industria y los servicios, dejando atrás las inversiones relativas al campo, por lo que la baja producción agropecuaria que no alcanza para satisfacer las necesidades del mercado interno, así como su mínima contribución al producto interno bruto ha ocasionado que se tengan que importar productos, a consecuencia de la grave situación y la severa crisis que afecta a todo el sector agropecuario, ya sea por falta de inversiones, explotación inadecuada de los recursos naturales, porque no hay recursos técnicos, financieros y humanos para llevar a cabo la explotación intensiva o porque los que hay no se aplican correctamente.

Lo anterior sin dejar de lado la diferenciación que tiene lugar entre los mismos habitantes del campo, pues la política general que se aplica, ha dado lugar a la existencia de una pequeña burguesía rural que se contrapone al grueso de los ejidatarios, la cual vista desde afuera pudiera parecer de menor importancia, sin embargo, tiene repercusiones económicas, sociales y políticas que han transformado al ejido de una fuente de estabilidad del sistema global en un núcleo desestabilizador del mismo.

“La pequeña burguesía goza de ciertas prerrogativas por parte del Estado, que cuentan con ejidos rentables, de riego y no de temporal, infraestructura necesaria para la explotación de sus tierras, gran cantidad de insumos, así como el apoyo para la venta y distribución de sus productos, mientras que los ejidatarios carecen de capital, crédito, asistencia técnica, obras de irrigación y eficiente comercialización”.⁴⁵

Si tomamos en cuenta que en el campo la principal actividad es la agricultura, es decir la actividad que tiene por objeto la labranza y cultivo de la tierra, “nuestro país cuenta con 196.7 millones de hectáreas, de las cuales sólo son susceptibles de aprovechamiento agrícola 30 millones, sin embargo únicamente se cultivan 25 millones de hectáreas al año; 4.8 millones son de riego y más de 18 millones son de temporal”.⁴⁶

⁴⁵ Ismael Colmenares, et al. *Cien años de lucha de clases en México. Tomo II.*, pág. 248.

⁴⁶ José Silvestre Méndez Morales. Op. cit., pág. 87

Existe una gran cantidad de campesinos sin tierra, a más de 80 años de iniciada la reforma agraria más de 2,000, 000 de campesinos no tienen tierra para cultivar. Buena parte de la producción agrícola, específicamente maíz y frijol, se realiza en tierras de temporal, por lo que la producción y la productividad dependen mucho de las condiciones climatológicas, lo que repercute principalmente en el grueso de los ejidatarios y pequeños productores rurales.

En los últimos años ha disminuido la producción agrícola, lo cual es muy grave, pues la población continúa aumentando, por lo que no se alcanza a satisfacer el mercado interno de manera que desde los años sesentas empezaron las importaciones, las cuales continuaron en forma ininterrumpida desde 1972.

“La baja participación de la producción agrícola en el PBI demuestra que la productividad en esta rama es muy baja. Hasta 1970 el Estado mexicano tendió a favorecer el desarrollo industrial y comercial, dejando rezagado el sector agropecuario; la producción por hombre ocupado es mucho menor en la agricultura que en la industria, lo cual se debe a la diferente densidad del capital empleado”.⁴⁷

La desocupación y subocupación son los factores que más afectan la agricultura, desplazando mano de obra del campo a la ciudad; la inversión privada es baja y se concentra en explotaciones grandes o medianas que cuentan con sistema de riego; por otro lado, las inversiones estatales en el campo sólo han favorecido a un pequeño sector neolatifundista que tiene cultivos que se consideran rentables, por lo que se ha descuidado a la gran masa de campesinos ejidatarios y minifundistas que viven en condiciones infrahumanas y cuyos ingresos no le alcanzan para subsistir y por esos muchos tienen que vender su fuerza de trabajo durante algunas partes del año como jornaleros agrícolas.

Por falta de recursos para explotar sus tierras, se ven los minifundistas orillados a ceder, total o parcialmente, en arriendo sus predios; o bien, a complementar su subsistencia trabajando otras tierras en aparcería o empleándose como jornaleros eventuales, mientras

⁴⁷ Ibidem. pág. 89.

que un puñado de ejidatarios prósperos acapara tierras, capital, crédito y otros recursos, y contrata fuerza de trabajo, la mayoría de los integrantes de los ejidos tiende a la proletarianización.

Las inversiones públicas se destinan principalmente a obras de infraestructura y algunos servicios en tanto que se descuida la esfera productiva y el excedente creado en el sector no se reinvierte, sino que sale hacia el sector industrial y comercial descapitalizando a la agricultura, aunado esto a la crisis que ha afectado a la economía en su conjunto y a las condiciones climatológicas desfavorables que se han presentado a últimas fechas.

La política agropecuaria aplicada por el Estado, a través de la SAGAR, es decir el conjunto de medidas e instrumentos que aplica el Estado en materia agropecuaria con el fin de lograr el desarrollo socioeconómico del campo, que se subdivide en las áreas agrícola, ganadera, silvícola y pesquera, con el objeto de fomentar la actividad a la que se dirige, es mala, ya sea porque no cubre necesidades esenciales o está mal enfocada, por lo que no coadyuva con la política económica general, provocando atraso en el desarrollo socioeconómico del país.

En México, las principales instituciones encargadas de la política agropecuaria son la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Banco Nacional de Crédito Rural, mismos que son responsables directos del atraso que enfrenta el sector toda vez que sus titulares, en lugar de aliados, parecen enemigos de los campesinos, no conocen sus problemas, sus necesidades y no responden a sus llamados de ayuda, pues por su falta de conocimientos en la materia, no destinan los recursos que lo requieren y en algunos casos aun destinados a un fin, no se aplican correctamente o se desvían de ese fin para atender otro menos relevante.

Hay además una falta de créditos oportunos y baratos para los campesinos que más lo necesitan, lo que provoca la existencia de caciques usureros que prestan dinero a los pequeños propietarios o ejidatarios con intereses muy altos. La comercialización de los

productos agrícolas pasa por un excesivo proceso de intermediación, lo que propicia que los precios se eleven sin que los productores directos se beneficien de dicho incremento.

El nivel de vida de los campesinos se ha ido deteriorando, lo que provoca deficiencias nutricionales, educativas y de salud principalmente, aunado al creciente grado de monopolización y control de las actividades agrícolas por parte de las empresas transnacionales.

Por lo anterior, en virtud de que el Estado ha mantenido abandonado al campo, la primera necesidad es el cambio de mentalidad de los dirigentes nacionales para la política agropecuaria como prioridad del desarrollo agrícola.

La educación es otro de los ramos importantes para un país, ya que a través de ella los individuos pueden tener acceso a mejores niveles de vida. El resultado de una política administrativa mala es el analfabetismo, el cual se presenta principalmente en el campo.

El abandono de la educación en el medio rural está relacionado con la caída de la producción agrícola, la creciente importación de granos y la migración a las grandes ciudades, aunado todo esto a que el presupuesto que el Gobierno destina a la educación es mínimo.

Para que la educación sea valiosa en el proceso de desarrollo del país, los planes y los programas deben estar encaminados a que la educación sea integral, que favorezca la movilidad social y que proporcione igualdad de oportunidades para todos.

La inflación es una manifestación negativa externa de la economía, que da lugar al alza general de precios así como a la pérdida del poder adquisitivo de la moneda. La inflación se presenta como un desequilibrio, ya sea entre la oferta y la demanda o entre la producción de mercancía y el dinero circulante.

Cuando la tasa de interés es alta, se produce una situación crítica provocada por la

falta de incentivos para invertir, por lo que uno de los mecanismos que se utilizan para atenuar el problema, es precisamente el aumento de precios, que es lo que provoca la inflación, retardando la llegada de la crisis. Las causas de la inflación son muchas y muy variadas, pero puedan resumirse en dos grandes grupos: internas y externas; como causas internas tenemos la producción agraria insuficiente, la excesiva emisión de dinero circulante provocada porque el sistema impositivo en nuestro país es muy rígido no permite obtener los recursos necesarios para financiar el gasto público, por lo que el Estado para incrementar sus recursos ha recurrido a la emisión de moneda en forma excesiva en relación con la producción y distribución de mercancías, lo que provoca mayor poder de compra sin que haya incremento en la producción. Sin embargo, esta política utilizada con mayor frecuencia a últimas fechas por el Estado mexicano a través de la SHCP, lo único que ha provocado es el aumento de la deuda interna del sector público así como el aumento de precios.

El excesivo afán de lucro de los fabricantes y comerciantes es otro de los factores internos que provocan inflación, ya que algunos empresarios mexicanos que se dedican a la producción de mercancías elevan sus precios en forma exagerada en relación con los costos de producción, aunado a la estructura monopolística de la industria y el excesivo proteccionismo del Estado a este sector, lo que propicia altos costos e ineficiencia.

Por otra parte, el exagerado proceso de intermediación que existe entre el productor y el consumidor final, toda vez que los intermediarios aumentan el costo de producción, situación que repercute en los precios, siendo las más perjudicadas las clases más bajas, en beneficio de las clases más desprotegidas.

Otro de los factores que inciden en la inflación son las elevadas tasas de interés, que constituye uno de los instrumentos de política monetaria más difícil de manejar, si la tasa es muy elevada alienta el ahorro aunque desalienta la inversión productiva, pero si es muy baja desalienta el ahorro y hay menos recursos para invertir. En el primer supuesto los préstamos bancarios a inversionistas resultan verdaderamente problemáticos ya que los intereses a pagar son siempre más altos de los que el banco paga a sus ahorradores, con esto

se desalienta la inversión y se encarece el crédito, el cual fluye a las actividades especulativas como son la compra de terrenos, de dólares, de bonos y valores, y de otros títulos de valor que no hacen aumentar la producción ni la productividad, que son las más rentables y que nunca llega a los campesinos ni a los pequeños ni medianos empresarios, quienes son los que más necesitan y los que hacen aumentar la producción.

Entre las principales causas externas encontramos las importaciones excesivas derivadas de la insuficiencia de producción nacional, lo que obliga a la adquisición de ciertos productos extranjeros, cuyo precio es más elevado en comparación con los precios internos, aunado al hecho de que muchos productores prefieren producir para vender en el mercado extranjero, dejando de satisfacer las necesidades del mercado interno, lo que provoca desequilibrio entre la producción y la demanda, por ejemplo en lo referente a las hortalizas y al petróleo. Por su parte la afluencia de capital extranjero en grandes cantidades a nuestro país también se traduce en inflación porque se genera un aumento de circulante.

Derivado de lo anterior, vienen las consecuencias de la inflación como son: la pérdida del poder adquisitivo, por la inequitativa distribución del ingreso que beneficia económicamente a los sectores económicamente poderosos y perjudica a los débiles. Una vez que se presenta la inflación el salario de los trabajadores disminuye, lo que propicia que cada vez más mujeres y niños se incorporen al trabajo productivo, con el objeto de satisfacer sus necesidades básicas. En este sentido cuando el poder adquisitivo de los trabajadores que ganan el sueldo mínimo es bajo, hay gastos que no pueden efectuar y muchas veces no realizan, con lo que se deprime el mercado interno y baja substancialmente el nivel de vida de muchos mexicanos.

Otra consecuencia de la inflación es la inversión insuficiente producida por la inseguridad en la obtención de ganancias; ante esta situación, el Estado se ve obligado a incrementar su inversión para tratar de satisfacer las necesidades de la población, lo que hace aumentando el gasto público, mismo que no se ve respaldado por ingresos suficientes, lo que ocasiona el déficit público, el cual se cubre en forma inflacionaria ya que el Estado sigue recurriendo en forma creciente al endeudamiento externo y al incremento de la

emisión monetaria.

Por otro lado, el encarecimiento de productos de primera necesidad, es el resultado de las inversiones especulativas, muchos de los cuales desaparecen temporalmente del mercado y otros incrementan sus precios en forma sustancial.

A su vez, los ahorros se reducen en términos reales debido a la depreciación del peso por efectos de la inflación, es decir, el valor del dinero desciende cuando se ahorra en lugar de gastarse, hay una pérdida en el poder adquisitivo de la población. Todo lo anterior producido por una mala política antinflacionaria, traducida en débiles acciones, malas medidas o equivocados instrumentos aplicados por el Estado con el fin de frenar o controlar la inflación.

5.2 VIOLACIÓN A LA FUNCIÓN GUBERNATIVA POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA AL NOMBRAR A FUNCIONARIOS NO CALIFICADOS.

El Presidente de la República tiene un doble carácter, de jefe de Estado y de jefe de Gobierno. Como jefe de Estado representa a la nación pero “como jefe de Gobierno encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de la actividad política y administrativa del Estado”,⁴⁸ siendo una de sus principales atribuciones, de acuerdo al artículo 89 constitucional la de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.

Como ya se había señalado, no todo lo que hace el Presidente de la República es administrar, sino que elabora planes y programas para el mejor desarrollo del Estado, informa anualmente al Congreso de la Unión, actos que más que administrativos deben ser considerados como actos políticos o de gobierno.

Los Secretarios de Estado son los responsables ante el Presidente de la República de todos los actos de la administración que se le ha confiado; “la opinión pública hace efectiva

⁴⁸ Miguel Acosta Romero. Op. cit., pág. 187.

esta responsabilidad, toda vez que la actividad de los Secretarios de Estado es de suma importancia y trascendencia, ya que a contrario sensu, puede llegar hasta entorpecer la marcha administrativa”.⁴⁹ Por todo ello es verdaderamente delicado el ejercicio de la facultad constitucional que tiene el Presidente de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, facultad que lo caracteriza como jefe supremo de gobierno, por lo cual ni por debilidad ni por orgullo, debe fallar en esta tarea, ya que los Secretarios de Estado son considerados como jefes superiores de los diversos ramos de la Administración, lo que trae aparejada cierta responsabilidad, sin embargo, ejercen el poder en nombre y bajo la autoridad del Presidente de la República dando de esta manera estabilidad al gobierno y evitando el despotismo en el ejercicio del poder.

La distribución de los negocios públicos en diferentes Secretarías se da para el mejor cumplimiento de sus objetivos. El Secretario de Estado dirige y vigila su ramo correspondiente fundado en las necesidades del Estado; asimismo, es el superior jerárquico de todas las autoridades encargadas del servicio administrativo inherente a cada uno de ellos; con tales atribuciones sobre sus hombros se entiende que esos puestos debieran estar destinados a personas íntegramente capaces tanto técnica como intelectualmente. Sin embargo, el hecho de que el Presidente tenga la libertad de elegirlos sin más requisitos que los señalados en la Constitución, se presta generalmente a que el mismo ejerza dicha facultad sólo basado en el sentido de lealtad que algunos funcionarios le han profesado. En este sentido cuando dicho nombramiento transgrede una de las funciones que le ha sido conferida, la función gubernativa, el Presidente de la República adquiere una responsabilidad, pues como jefe de Gobierno no cumple debidamente con quienes debieron tener prioridad en sus decisiones tanto políticas como administrativas, es decir, los gobernados, quienes ven truncado su camino en aras de alcanzar una estabilidad económica, social y cultural por una mala decisión de su jefe supremo.

“La palabra responsabilidad implica la obligación de responder de los actos propios o de otro, en este caso el Presidente de la República debe aceptar la responsabilidad tanto de sus actos como de los actos de los funcionarios que de él dependen, ya sea en forma

⁴⁹ José María del Castillo *Derecho Administrativo Mexicano. Tomo I.*, pág. 76.

directa o indirecta".⁵⁰

El objeto del poder es el bien, su medio el orden, su instrumento la ley. Uno de los cometidos principales del gobierno es el orden público, por la institución encargada de su cuidado, en este sentido cuando dicha función es realizada en forma deficiente, se corre el riesgo de que se rompa la armonía imperante. Asimismo, cuando la autoridad transgrediendo sus funciones, limita la libertad del hombre y su actividad individual, incurre en una grave responsabilidad, pues su función más que represora debe ser protectora, siendo prevención la palabra clave dentro de la Administración, en virtud de que hay una cadena causa-efecto entre la actuación gubernamental y los resultados de ésta, siendo que el deber del gobierno es velar y cuidar de las actuaciones de todos aquellos que trabajan para él y ante la población es él quien tiene que responder.

La organización del Estado mexicano y en especial la del Poder Ejecutivo, sin negar en ningún momento la de los otros dos poderes, tiene gran relevancia para nuestro país.

La Administración Pública Federal como parte fundamental de la actividad del jefe del Ejecutivo, se caracteriza por estar integrada por un conjunto de órganos que tienen a su cargo atender las necesidades públicas y su éxito depende de la forma en la que se organice, del previo análisis que haga de las necesidades que habrá de satisfacer y de los medios con que cuenta, así como de la actividad gubernativa del Presidente de la República.

"Los pueblos aseguran su libertad a través de las leyes y tomándolas como base buscan en las instituciones administrativas su mejoramiento intelectual, material y moral".⁵¹ Las Instituciones administrativas se encargan del mejoramiento y progreso de la población, difunden la enseñanza en todos los ámbitos de la sociedad, forman y mejoran las costumbres, protegen la industria, el comercio y las artes, favorecen el desarrollo del

⁵⁰ Salvador García Liñan. "*Culpa de nadie*". El Financiero, pág. 57

⁵¹ José María del Castillo Velasco. Op. cit., pág. 5.

trabajo, combaten la miseria, logrando consecuentemente el bien de la sociedad y el bien de los individuos.

Como jefe de Gobierno, el Presidente de la República tiene a su cargo la dirección e impulso del Estado, a través de actos que aseguren su supervivencia, orientando su desarrollo hacia la consecución de sus fines políticos y económicos. Pero esa potestad gubernativa debería implicar sensatez para tomar decisiones o emitir juicios en virtud de que no está sujeta a reglamentación alguna.

Una de sus atribuciones como jefe de Gobierno es el nombramiento y remoción de los Secretarios de Estado; sin embargo, cuando esta movilidad no está fundada en la prudencia, hace parecer que el Presidente se olvida de que la Administración es la providencia y el hombre solamente es el medio, pues “así como debe ser inflexible para separar del puesto a un funcionario que dé causa para ello, así también debe, conscientemente, colocar en dicho puesto al funcionario que dedicado al servicio público con probidad, inteligencia y aplicación cuente con la aptitud y la ética necesarias para ocupar dignamente dicho puesto”.⁵²

Puede que los funcionarios sean muy inteligentes pero no pueden ocupar con buenos resultados cargos tan diversos y alejados de la profesión que se tiene; sin embargo, el Presidente a su sola inspiración determina quienes serán sus colaboradores, él cataloga subjetivamente su capacidad y habilidad, sin atender a disposición legal alguna.

En este sentido, si no se quiere limitar al Presidente de la República por lo menos sí deberían dársele los lineamientos para la elección de las personas que pueden ocupar el cargo, a través una regulación en nuestra Carta Magna y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues las Secretarías no son escuelas o institutos de enseñanza en los que los funcionarios encargados lleguen a aprender la materia, sino para que lleguen a ellas personas sabedoras de sus problemas y con soluciones para ellos. Como instituciones de alta jerarquía administrativa no pueden darse ese lujo y ni el Presidente de

⁵² *Ibidem.* pág. 69.

la República ni los gobernados podemos correr ese tipo de riesgos.

Debemos entender que en México como en cualquier lugar del mundo, en la política, cada funcionario persigue determinados fines y el Presidente elige, para ocupar cargos gubernamentales, de entre todos los funcionarios a aquellos que son afines a su propuesta de gobierno y a sus propósitos tanto personales como colectivos. Puede que cuente entre ellos con personas aptas para ocupar un determinado cargo, pero cuyos intereses, no comulgan con los del jefe del Ejecutivo. El Presidente de la República busca no sólo personas capaces, sino personas que lo respalden en sus decisiones, estén o no de acuerdo con ellas, que sigan su misma línea, pero sobre todo, que agradecidos por la posición en la que los ha colocado le sean leales por sobre todas las cosas. Sin embargo, este tipo de actitud no responde cabalmente a lo que el pueblo demanda, ni a los principios que rigen la función gubernativa, misma en la que se sustenta el Presidente de la República para hacer tales nombramientos.

“Como hemos visto hay aspectos positivos en la política gubernamental pero también hay elementos negativos de tal magnitud que si no se atienden a tiempo pueden llegar a resquebrajar a toda la Administración Pública Federal.

La estructura administrativa mexicana ya no es como antes”.⁵³ La población tiende a crecer con rapidez, los círculos viciosos en una Secretaría se combinan con círculos viciosos de otra, no se trata de problemas distintos y aislados uno del otro, sino de uno solo, ya que ambos se retroalimentan. Cuando la actividad de las Secretarías no es eficaz, “no hay inversiones, no hay consumo interno, hay carestía, improductividad, y el poco consumo generado no se canaliza hacia las áreas que lo necesitan, produciéndose un multiplicador negativo y la población tiende a hundirse en la miseria”.⁵⁴

Por ende, para que en el país haya crecimiento y desarrollo económico, social y cultural, se requiere de infraestructura, de zonas industriales adecuadas, de un amplio

⁵³ Juan Castaingts T. Juan “Así vamos... una nueva estructura regional mexicana” El Financiero. pág. 57

⁵⁴ Idem

mercado de mano de obra, de relaciones tanto entre los estados de la federación como con otros países, comunicación e información y servicios financieros adecuados, pero el éxito de todo esto depende de la tecnología, así como de la calidad humana y capacidad intelectual de cada uno de los Secretarios de Estado, haciendo suyas las ventajas que ofrece el medio social, político y económico en el cual se encuentran.

Los errores se deben siempre a fallas humanas, inexperiencia, impreparación, falta de capacitación para el manejo rápido y maduro de los problemas. La poca eficiencia en el reclutamiento, elección, contratación, ubicación y capacitación del personal de cada Secretaría de Estado, en especial de su titular, provocan a corto, mediano o largo plazos problemas para el país.

Por todo ello, “la actividad del titular del Ejecutivo debe ser activa, incesante y evitar la violencia, la opresión y la precipitación pero debe sobre todo fundarse en la razón y la justicia apoyándose siempre en la verdad y la ciencia, debe además ser pronta y enérgica, la ausencia de estas características hace presumir que la actividad gubernativa del Presidente de la República es ignorante, perezosa o que carece de elementos para dictar sus resoluciones. Pero ni aún teniéndolas debe excluirse el examen profundo que requieren algunas cuestiones administrativas puesto que la diversidad de los ramos que abarca la administración exige que la misma se verifique por medio de funcionarios y autoridades con acción propia”.⁵⁵

Decir que los Secretarios de Estado tienen facultades 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 a la voluntad del Presidente de la República es destruir la unidad del poder, es olvidar que dentro del régimen constitucional es éste el único titular del Ejecutivo, que tiene uso y ejercicio de dichas facultades, desconociendo el alcance que el referendo tiene, ya que no nos referimos a facultades distintas, sino de aquellas cuya atribución, por ley, ha sido asignada al primero; y cuyo ejercicio, por delegación, se les ha encomendado a los segundos.

⁵⁵ José María del Castillo Velasco. Op. cit., pág. 14

Concluimos entonces que en la cadena administrativa cada eslabón es esencial y contribuye a la realización del bien deseado, siendo este aunque con ciertas restricciones la utilidad y el bien común; por ello, cuando uno de estos eslabones se rompe, impide la consolidación de la misma, trayendo consigo una serie de deficiencias en los órganos de la Administración así como carencias económicas, políticas y culturales para los gobernados.

5.3 PROPUESTA DE SOLUCIÓN.

El artículo 91 Constitucional señala que para ser Secretario de Estado en nuestro país se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años de edad. Sin embargo, habremos de señalar como un requisito más, no escrito, la anuencia del Presidente de la República, siendo este último aunque pudiera parecer un tanto ilógico el más importante.

Si un funcionario goza de la simpatía del jefe del Ejecutivo, aun cuando se desempeñe en un puesto diametralmente distinto al que le sea designado, podrá ocuparlo, porque en México no se necesita ser médico para ocupar la Secretaría de Salud, como es el caso del Licenciado José Antonio González Fernández, quien concluyó sus estudios como Licenciado en Derecho y entre otros cargos ha ocupado la Secretaría del Trabajo y fue líder del Partido Revolucionario Institucional.

Fernando Solana Morales fue Secretario de Comercio de 1976 a 1977 durante el Sexenio de José López Portillo, posteriormente por cambios en el gabinete pasó a ocupar la Secretaría de Educación Pública para finalizar el gobierno Portillista, y finalmente fue Secretario de Relaciones Exteriores con Carlos Salinas de Gortari. Se graduó como Ingeniero Civil en la Escuela Nacional de Ingenieros de la UNAM, cuenta con una Licenciatura en Filosofía y otra en Ciencias Políticas. Durante su actuación como titular de la Secretaría de Educación Pública destaca el hecho de que para 1980 había 14,666,257 mil alumnos inscritos a nivel primaria que representaban el 87% de la población infantil, lo cual quiere decir que más de un millón de niños se quedaron sin escuela; al finalizar su

cargo “12 millones de niños en edad escolar no estudiaban, de los que ingresaban a la primaria sólo el 52% la terminaba y de esta cantidad únicamente el 32% acababa la secundaria, el 16% el bachillerato y solamente el 7% culminaba su carrera universitaria”.⁵⁶

Quien fuera Secretario de Comunicaciones y Transportes, Carlos Ruiz Sacristán, cuenta con la licenciatura en Administración de Empresas, y ha ocupado dentro de la Administración diversos cargos entre ellos ha sido titular de PEMEX, fue subsecretario de egresos, normatividad y control presupuestal, así como Director General de crédito público, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y entre 1974 y 1986 desempeño diversos cargos en el Banco de México, pero ninguno relacionado con el puesto que desempeñó en la SCT.

Carlos Hank González, ocupó la Secretaría de Turismo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, es Maestro Normalista con especialidad en Ciencias Biológicas y maestría en la misma área. Durante su gestión, de 1988 a 1990, 82% de los turistas que visitaron nuestro país provenían de Estados Unidos y Canadá, 12.9 % de Europa, 2.1% de Centro y Sudamérica y el 1.1% de Asia, lo cual puso de manifiesto la ineficacia de las fuentes de captación de turistas. En 1991, 6,372, 000 turistas visitaron nuestro país, mientras que para el año siguiente sólo lo hicieron 6,352,000 turistas, y aunque el saldo fue favorable, es poco significativo en relación con los cuantiosos recursos gastados en infraestructura turística. Entre otros cargos fue Jefe del Departamento de Educación Secundaria y Profesional y Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Licenciado Manuel Bartlett Díaz es otro de los que ha ocupado diversos cargos administrativos como son: Secretario de Gobernación de 1982 a 1988 y Secretario de Educación Pública de 1988 a 1992, en este último cargo es manifiesta su inexperiencia el área, pues de un total de 25,253, 700 personas en edad escolar de entre 1982 a 1986, de las cuales 15,124,200 cursaban el nivel básico, 4,179,500 la Secundaria, 2,088,200 el nivel bachillerato y 1,072,700 nivel superior, para el ciclo escolar 86-87 y siguientes hubo un decremento, pues de un total de 25, 436, 600 personas en edad escolar, 14,994, 600

⁵⁶ Citado por José Silvestre Méndez Morales. Op. cit , pág. 64.

cursaban la primaria, 4,294,600 la secundaria, 2,087,600 la Preparatoria y sólo 1,025,100 el nivel superior.

El estancamiento del sector educativo se mantuvo hasta el ciclo escolar 97-98, pasando por las administraciones de Ernesto Zedillo Ponce de León, Economista, con maestría y doctorado en Economía, Fausto Alzati y Miguel Limón Rojas, Abogados.

En 1988 ocupó la titularidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología el Licenciado en Economía Patricio Chirinos Calero, quien hasta entonces no había tenido ninguna experiencia en dicha área, pues se desempeñó como Secretario auxiliar del PRI, Secretario auxiliar del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Asesor del Secretario de Gobernación y Asesor del Subsecretario A del Secretario del Trabajo y Previsión Social.

Por otra parte, quien fuera Secretaria de Pesca durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la economista María de los Angeles Moreno, es Licenciada en Economía, fue Subdirectora del Departamento de la Dirección General de Crédito en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subdirectora de Planeación en la Dirección General de empleo y formación profesional en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de 1977 a 1978 así como Subsecretaria de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional de 1982 a 1988, destacando de su actuación como Secretaria de Pesca la escasa participación de este sector en el PIB. del país, así como el bajo crecimiento de la explotación pesquera que fue de 1,236,886 toneladas en 1988 a 1,281,623 toneladas en 1991, al año siguiente la explotación pesquera fue de únicamente 1,133,657 toneladas y en 1993 de 1,086, 68 toneladas y al finalizar su gestión en 1994 la explotación pesquera fue de 1,143,467 toneladas, aunque con un ligero aumento de la explotación pesquera del año anterior, dicha cifra fue inferior a la alcanzada en el primer año de su gestión en esta Secretaría.

Asimismo, el Secretario de Energía Luis Téllez Kuenzler es Doctor en Economía con especialización en teoría monetaria, economía internacional, econometría y finanzas privadas; ha sido jefe de la oficina de la Presidencia de la República de diciembre de 1994 a octubre de 1997, Subsecretario de planeación en la Secretaría de Agricultura y Recursos

Hidráulicos de 1990 a 1994, Director General de planeación hacendaria de 1989 a 1990 y Coordinador de Asesores del Secretario de Programación y Presupuesto de 1987 a 1988.

Estos son solamente algunos de los muchos casos que se presentan en la Administración mexicana y que contribuyen a corroborar el sentido de la presente tesis.

De lo anterior, podemos decir que si bien es cierto que no se encuentra escrito en la Constitución, debería ser consecuencia ineludible para todo presidente de la República el tomar en cuenta ciertas características en sus colaboradores para poder hacer su designación, quizá no estrictamente apegado a la ley, pero con una conciencia crítica, pues la ley no siempre es perfecta porque sería imposible satisfacer los intereses de todos y cada uno de los habitantes de este país, pero el legislador al emitir una ley, confía en el buen juicio del funcionario encargado de su aplicación. Y aunque no puede pedírsele al Presidente de la República que elija, por encima de sus propios intereses, como su colaborador inmediato, ocupando la titularidad de una Secretaría de Estado, a la persona que cuente con la capacidad necesaria, por ejemplo, cuando éste sea ajeno a su partido, si debe exigirse que aún dentro de su propio ámbito político elija a la persona idónea para ocupar dicho cargo.

En este sentido, es necesario reformar el artículo 91 constitucional para cubrir una deficiencia histórica del legislador, para quedar como sigue:

“Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en el ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos, estudios de Licenciatura, Maestría o Doctorado relacionados con el puesto que ha de desempeñar y una experiencia mínima en el área respectiva, de cinco años, lo anterior con excepción de los Secretarios de Marina y de la Defensa Nacional”.

Lo anterior, sin deslindar responsabilidad alguna al Presidente de la República, ni invadir la facultad política que le ha sido conferida por la propia Constitución, de nombrar libremente a sus Secretarios de Estado, lo cual le permita elegir a los Secretarios de Estado

con la mayor precisión posible, en beneficio de los gobernados. Es decir, si bien es cierto que dentro de cada Secretaría existen los directores de área, quienes como personas con experiencia en el ramo, tienen mayor conocimiento de los problemas que aquejan a su sector, es finalmente el Secretario quien tiene la última palabra tanto para la planeación como para la ejecución de los programas encaminados a cubrir las carencias existentes en cada ramo, por ello si el Secretario no está de acuerdo con la solución que le plantea su director de área o sus demás colaboradores, porque considera que no es la correcta, y sin bases firmes y por un simple capricho la rechaza, la administración se disloca, y se olvida el principio en el que se funda el bien común, y ya que es inusual que el Presidente de la República elija a su Secretario respectivo, de entre los directores de área, sí debería exigírsele que requiriera de sus candidatos una Licenciatura, Maestría o Doctorado relacionado con el cargo que ocuparán o en su caso tener conocimientos relacionados con el mismo, siendo además necesario que dichos funcionarios cuenten con una experiencia mínima de 5 años en el área respectiva, que les permita, ser expertos en la materia; asimismo con experiencia política, logrando con ello mayor eficacia en su desempeño y prontitud en la satisfacción de las necesidades de los gobernados.

El cargo de Secretario de Estado es un empleo como cualquier otro, claro está sin dejar a un lado la importancia que para la administración representa, y partiendo de esa base, para ocupar dicho cargo se requiere calificación, conocimiento y aplicación del intelecto, además de preparación y experiencia, características de las cuales, ya sea por omisión del legislador o falta de tacto del Presidente de la República son carentes los Secretarios de Estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La actividad del Estado adquiere mayores proporciones ante el aumento de la población y la complejidad de las relaciones sociales, económicas y jurídicas, todo ello trae consigo nuevas y más variadas atribuciones administrativas para el titular del Ejecutivo, lo que ha obligado a la creación de órganos administrativos especiales, que actúan como sus auxiliares y obran en su representación, cuya tarea consiste en la ejecución de las decisiones administrativas del Jefe del Ejecutivo Federal, así como las tareas sociales de interés general y la organización de los servicios públicos.

SEGUNDA. Las Secretarías de Estado como órganos de la Administración Pública Federal, y auxiliares del Presidente de la República, están bajo la autoridad inmediata de éste y tienen a su cargo todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la administración pública. Su titular, el Secretario de Estado, se encarga de la toma de decisiones ejecutorias para el desempeño de los servicios públicos; de la representación de la Administración Pública Federal como persona moral, en lo concerniente a su Secretaría; de la administración de los bienes del dominio público encomendados a la dependencia a su cargo, entre otras.

TERCERA. En nuestro país, los Secretarios de Estado, son nombrados y removidos libremente por el Jefe del Ejecutivo Federal, sin más requisitos que los señalados en el artículo 91 constitucional, es decir que tengan más de 30 años cumplidos el día de la elección, que sean mexicanos y que se encuentren en plena capacidad de goce y de ejercicio.

CUARTA. De la adecuada realización de las tareas de los Secretarios de Estado depende en gran parte el éxito de la Administración Pública Federal, sin embargo, en la actualidad los criterios en los que se basa el Presidente de la República para nombrar y remover libremente a sus Secretarios de Estado, apoyado en la facultad que le confiere la

Constitución, no garantizan el correcto ejercicio de sus atribuciones y aun menos el éxito de la Administración Pública. En este sentido, es común encontrar a un funcionario como titular de una Secretaría de Estado por un corto periodo de tiempo, para posteriormente ocupar la titularidad de otra diametralmente opuesta a la anterior.

QUINTA. Si tomamos en cuenta, que es en estos funcionarios sin la preparación adecuada, en relación con el puesto que ocupan, en quienes el Presidente de la República se apoya para la toma y ejecución de decisiones, no es extraño encontrar una serie de problemas en nuestro país, que lejos de resolverse, aumentan a un ritmo acelerado, entre las cuales se encuentran: la desnutrición, la sobrepoblación que sufre nuestro país, los graves índices de analfabetismo, el crecimiento desmesurado, la marginación y la desigualdad social; el desempleo, la insalubridad y aumento de enfermedades, aunado además, a la inflación y a la insuficiencia de escuelas y hospitales que presten servicios médicos y escolares eficientes, asimismo, el progreso económico de México de los últimos años no ha favorecido a los campesinos, obreros o sectores medios sino a los grandes capitales de la industria, del comercio, de la banca y de la agricultura comercial.

SEXTA. En este orden de ideas, es necesario resaltar que la función gubernativa implica para el titular del Ejecutivo Federal una serie de obligaciones, cuyo cumplimiento asegura la supervivencia del Estado, así como la consecución de sus fines políticos y económicos; sin embargo, su actuación, aún amparada por la figura de la discrecionalidad, debe estar fundada en la sensatez y atendiendo siempre al interés general.

SÉPTIMA. Nuestra Carta Magna no impone requisitos de ciencia, técnica, profesión o experiencia alguna para los Secretarios de Estado, dando para su elección libre albedrío al Presidente de la República, sin embargo esta facultad exclusiva, no sólo constituye un derecho del Ejecutivo Federal, también implica una responsabilidad; y si bien es cierto los Secretarios de Estado son responsables de todos los actos de la administración que se les ha confiado, también es cierto que sólo lo son frente al Presidente, pero es este último, el único responsable ante el Pueblo de toda la acción gubernamental, ya que al nombrar a sus Secretarios de Estado, sin más requisitos que los establecidos en la Constitución, sólo

basado en el sentido de lealtad que algunos funcionarios le han profesado, transgrede una de las funciones que le ha sido conferida, la función gubernativa, ya que no cumple con los gobernados quienes debieron tener prioridad en sus decisiones tanto políticas como administrativas, es decir, el éxito de un gobierno no solamente depende de las prioridades planteadas para el desarrollo de la nación y de las políticas que se establezcan para lograrlas, sino también, en gran medida, de los hombres y mujeres que se eligen para ponerlas en práctica.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAM ADAM, Alfredo. La fiscalización en México. UNAM. 1ª. Reimpresión. México, 1996. páginas 250.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Porrúa. 9ª. Edición. México, 1990. páginas 897.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Algunos apuntes para la historia del refrendo ministerial. Universidad de Guadalajara. México, 1996. páginas 459.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa 8ª. Ed. México, 1991. páginas 836.
- CASTILLO VELASCO, José María del. Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano. Tomo I. UNAM. México, 1994. páginas. 483.
- COLMENARES, Manuel. Cien años de lucha de clases en México. Tomo II. Ediciones Quinto Sol. 4ª. Reimpresión. México 1985. páginas. 374.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa. 2ª. Ed. México, 1997. páginas 405.
- DIEZ, Manuel María. El Acto Administrativo. Tipográfica Editora. Buenos Aires, Argentina, 1956. páginas 430.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). Porrúa. México, 1995. páginas 615.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Panorama del Derecho Administrativo Mexicano. Mc. Graw-Hill. México, 1997. páginas 181.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Porrúa. 37ª. Ed. México, 1998. páginas 506.
- GARZA, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Porrúa. 14ª. Ed. México, 1986. páginas 982.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. Estadísticas Históricas de México. Tomos I y II. 4ª. Edición México 1999. páginas 944.
- JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Limusa. 3ª. Ed. México, 1987. páginas 604.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3er. y 4º. Cursos. Harla. 2ª.

Edición. México, 1997. páginas. 380.

MENDEZ MORALES, José Silvestre. Problemas económicos de México. Mc Graw Hill. 4ª. Ed. México, 1998. páginas 402.

MUCH GALINDO, Lourdes y José García Martínez. Fundamentos de Administración. Trillas. 6ª. Reimpresión. México, 1997. páginas 240.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, 1995. páginas 351.

PÉREZ DE LEÓN, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Porrúa. 16ª. Ed. México, 1997. páginas 315.

RÍO GONZÁLEZ, Cristóbal del. El Presupuesto. Ecafsa. 7ª. Ed. México, 1999. páginas 359.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Porrúa. México, 1998. páginas 506.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. 19ª. Ed. México, 1998. páginas 905.

SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. Porrúa. 13ª. Ed. México, 1996. páginas 849.

SOTO ALVÁREZ, clemente. Introducción al Estudio del Derecho y nociones de Derecho Civil. Curso Gráfico. Limusa. 3ª. Ed. México, 1993. páginas 227.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Porrúa. 22ª. Ed. México, 1999. páginas 1179.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial SISTA., México, 2000. páginas 95.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial Pac. S. A. de C.V., México, 2001. páginas 78.

OTRAS FUENTES

GARCIA LIÑAN, Salvador. "*Culpa de nadie*". El Financiero. Diario. Rogelio Cárdenas. México, Distrito Federal., a 28 de octubre de 1999. Año XIX. Número 5289. Sección Opinión. Página 57.

CASTAINGTS T., Juan. "*Así vamos... una nueva estructura regional mexicana*". El Financiero. Diario. Rogelio Cárdenas. México, Distrito Federal., a 28 de octubre de 1999. Año XIX. Número 5289. Sección Opinión. Página 57.

<http://www.gobernación.gob.mx>

<http://www.sep.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx>