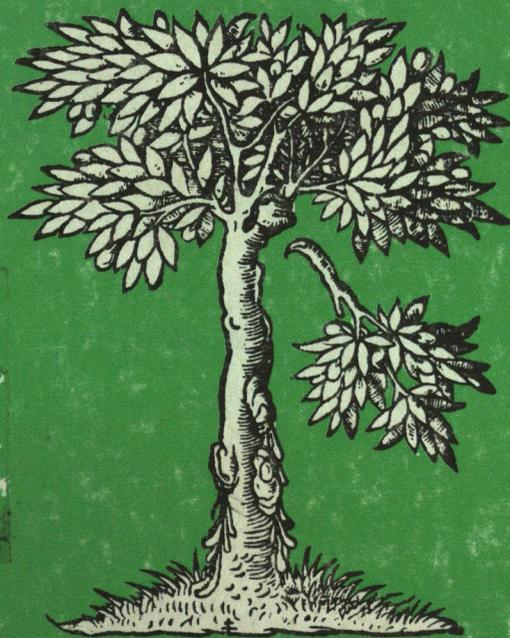


---

Rodrigo Moreno Rodríguez

La administración  
pública federal en México

---



040312

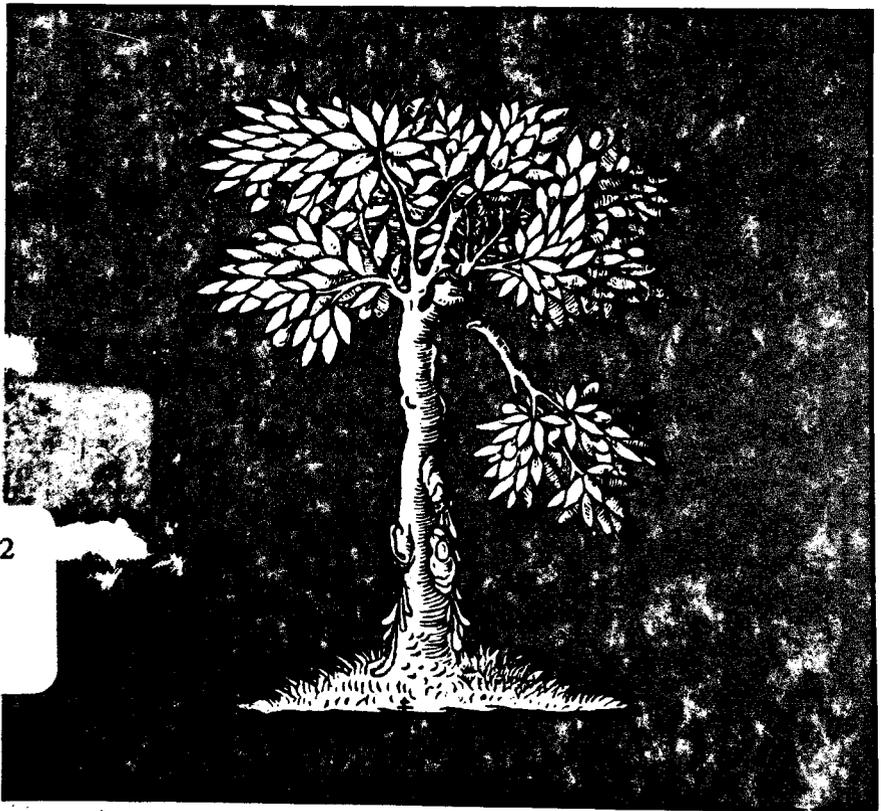
0972

---

Rodrigo Moreno Rodríguez

La administración  
pública federal en México

---



040312

0972



LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL  
EN MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie G: ESTUDIOS DOCTRINALES 45

RODRIGO MORENO RODRÍGUEZ

# La administración pública federal en México

Muy respetuosamente  
a mi querido amigo  
el Sr. Alejandro Gómila  
y de profundo júbilo  
y afecto.  
Junio de 1981



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 1980

Primera edición, 1980

DR © 1980. Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria. México 20, D. F.

DIRECCIÓN GENERAL ■ PUBLICACIONES.

Impreso y hecho en México

ISBN 968-58-2905-5

A GEORGINA, JUAN RODRIGO  
y JOSÉ SEBASTIÁN

AC  
CLASIP. 351 000972 / M66

00831

AS'04

Down

PRECIO \$

## INTRODUCCIÓN

*La importancia creciente que en nuestro país va adquiriendo el estudio de la administración pública deriva del esfuerzo que realiza el gobierno mexicano para alcanzar mayores índices de eficiencia y honestidad en el ejercicio de las funciones públicas.*

*El movimiento social de 1910 asignó al gobierno del Estado el trascendental papel de rector de la economía nacional y promotor del desarrollo social, económico y político del país, lo cual ha requerido de un importante crecimiento del aparato administrativo público, a fin de cumplir esta responsabilidad consignada en la Constitución Política de 1917.*

*Dicho crecimiento se refleja en la expansión de las dependencias centrales de la administración federal, pero principalmente en la multiplicación de las empresas paraestatales y los organismos públicos descentralizados, con el fin de satisfacer demandas y necesidades de urgente solución, más bien atendiendo a situaciones de carácter coyuntural. En tal virtud, la carencia de un plan general de desarrollo administrativo ha venido generando graves problemas, relativos a duplicaciones funcionales, ineficiencia y falta de coordinación y controles administrativos.*

*A fin de resolver estos problemas, el gobierno federal ha comenzado a realizar importantes cambios a la organización y funciones de las dependencias y entidades del Ejecutivo. Específicamente, en enero de 1977 entró en vigor la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es el instrumento jurídico rector de todo el proceso de reorganización administrativa.*

*Dicha ley representa el primer paso del derecho administrativo mexicano para regular orgánica e integralmente el aparato administrativo público, y se inscribe dentro del esfuerzo que se realiza en diversos países para regular la administración pública como una unidad funcional y no como simple agregado de partes, hasta el punto de que algunos sistemas normativos ya le reconocen personalidad jurídica independiente a la Administración, en su carácter de órgano unitario del Gobierno del Estado.*

*Uno de los principales propósitos de esta investigación es analizar los criterios mediante los cuales se puede concebir la administración pública en forma integral y orgánica, derivados de las disciplinas jurídica, política y técnica que convergen en la caracterización del fenómeno administrativo. Por ello, este estudio, aunque principalmente se ubica en el ámbito de la reflexión jurídica y específicamente en el campo de la ciencia del Estado*

y del derecho constitucional y administrativo, hace referencia también a las importantes fuentes del conocimiento representadas por la ciencia política y la teoría de la organización administrativa.

Para cumplir el propósito mencionado, la primera parte de esta investigación se aboca al análisis de los conceptos de Estado, gobierno, órgano y función, a fin de precisar con la mayor claridad posible la naturaleza y función de la administración pública en su calidad de órgano gubernamental del Estado.

A partir del capítulo quinto se inicia el estudio específico de la administración pública federal mexicana, el cual comprende al presidencialismo y al Poder Ejecutivo dentro de sus marcos de referencia histórico y jurídico. Una vez destacadas estas dos grandes vertientes y condicionantes del aparato administrativo, se hace un análisis del origen y evolución histórica del actual sistema administrativo gubernamental.

Lo anterior permite ubicar jurídicamente, política e históricamente el proceso de reorganización administrativa que está llevando a cabo el gobierno de la República, parte ésta del estudio en la que se señalan los objetivos y propósitos de la acción gubernamental y se analiza la nueva estructura normativa de la administración pública federal, vertebrada por un sistema jurídico que se origina en la Constitución Política y se explicita en la Ley Orgánica de la Administración, en los reglamentos interiores de las dependencias del Ejecutivo, en los acuerdos internos de sus titulares y en los manuales generales de organización administrativa. Asimismo, se analiza la nueva base jurídica de la administración constituida por las disposiciones emitidas por el Congreso y por el Ejecutivo a partir de diciembre de 1976.

Bajo el criterio integral y orgánico que permiten las reflexiones anteriores, en la parte final de la investigación se procede a estudiar en detalle, las principales reformas y medidas de carácter estructural y funcional que han sido introducidas por el gobierno mexicano a fin de regular la administración pública.

## RECONOCIMIENTO

Deseo expresar mi profundo agradecimiento al licenciado Alejandro Carrillo Castro por su orientación y apoyo, a la vez que manifestarle mi reconocimiento por sus aportaciones en beneficio de la administración pública mexicana.

También quiero dejar constancia de mi sincera gratitud a quienes me brindaron su apoyo para realizar esta investigación: a don Alfonso Noriega Cantú, por su dirección y guía; a Salvador Corrales Ayala y Alejandro Villalobos, por sus observaciones y sugerencias; a Sabás Díaz, Virgilio Gómez y Armando Ortiz, por sus lecturas y comentarios; a Francis Arriaga, Consuelo Ruiz y Mariano Gutiérrez por la mecanografía y diseño de las gráficas.



PRIMERA PARTE

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



## CAPITULO 1

# EL ESTABLECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL

### SUMARIO

I. La evolución histórica del Estado. A) El tránsito hacia la organización socio-política. B) La manifestación del poder constituyente popular: a) El poder constituyente popular; b) La potestad soberana del pueblo; e) Las decisiones políticas fundamentales; d) La asamblea constituyente. C) El establecimiento de las bases de la organización política de la comunidad: a) La creación del orden jurídico; b) Los campos de actividad delimitados entre gobernantes y gobernados; e) El principio de legalidad como medio de control de las decisiones políticas fundamentales. II. Concepción integral del Estado. III. El Estado de Derecho. IV. Formas de organización del Estado.

### I. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

Uno de los aspectos que mayor interés ha despertado dentro de los estudios realizados por la ciencia del Estado, es el relativo al proceso que sigue la comunidad para establecer la organización estatal, porque constituye la base en donde se apoyan ulteriores análisis que permiten determinar con mayor precisión los orígenes y naturaleza de la organización estatal propiamente dicha y de sus elementos.

Es por ello que un breve análisis de este proceso, nos permitirá desarrollar posteriormente los aspectos centrales de este trabajo, que pretende estudiar, a la luz de los principios de las disciplinas jurídica, política y técnica, la administración pública federal concebida como parte integral y orgánica de la estructura gubernamental del Estado mexicano.

Con el propósito de alcanzar dicho objetivo, y atendiendo a consideraciones de carácter metodológico, también haremos previamente un examen somero de ciertas cuestiones doctrinales que consideramos importantes para poner de manifiesto la función del orden jurídico como factor condicionante, tanto de la organización de la administración pública, cuanto de su funcionamiento y, además, precisar la ubicación de ésta dentro de la estructura gubernamental del Estado. Dicho examen posibilitará, asimismo, el establecer ciertas convenciones terminológicas elementales que coadyuven a ubicar y delimitar adecuadamente el tema que nos ocupa.

Dentro de la parte introductoria al tema central, nos interesa analizar particularmente ciertos temas que, si bien han merecido la atención de ilustres pensadores a lo largo de la historia de la humanidad y a cuyas ideas difícilmente puede agregarse algo novedoso, constituyen, sin embargo, motivo de debate y aun de frecuentes confusiones terminológicas, como sucede, por ejemplo, con los conceptos de *Estado*, *gobierno*, *órganos* y *funciones gubernamentales*.

No pretendemos exponer a propósito de tales conceptos ninguna teoría innovadora; nuestro único interés consiste, como ya se dijo, en precisar ciertos elementos básicos que nos sirvan de marco de referencia para desarrollar adecuadamente la investigación.

Como se sabe, el Estado ha sido objeto de estudio de una de las ciencias más antiguas y que mayor participación ha tenido en el desarrollo de la humanidad, desde la época de los antiguos griegos en que dicha ciencia tuvo preeminencia al ser considerada como factor fundamental para el desenvolvimiento de la comunidad.

La ciencia del Estado se apoya para la formulación de sus principios, en las investigaciones realizadas por múltiples especialistas en muy diversas disciplinas, como la antropología, la sociología, la psicología, la historia y el derecho, para determinar las diversas formas de organización comunitaria que se han registrado en el devenir histórico, a fin de identificar no sólo la evolución del Estado en general, sino también aquellos elementos, notas o características que son inherentes a la organización política independientemente de consideraciones espacio-temporales.

La mayoría de los autores coincide, apoyándose en datos históricos veraces, en que los propósitos implícitos en la asociación comunitaria, desde las organizaciones tribales primitivas, "ha sido la necesidad de protección frente a otras tribus, la defensa de intereses comunes y la explotación de las riquezas naturales mediante la colaboración social.

En la antigüedad helénica, ya se registran formas avanzadas de organización estatal. En la Grecia antigua existió el Estado (*polis*) como asociación unitaria de gran importancia que no sólo fue una comunidad política sino también religiosa, ya que ambos poderes estaban estrechamente unidos. Desde entonces, Aristóteles realiza importantes estudios comparativos sobre las diversas ciudades-estado y define las formas de organización estatal.

Por primera vez se habla de *democracia* en Grecia, y en Roma florece un espléndido desarrollo de las disciplinas jurídicas, que va influyendo en las diversas formas de gobierno practicadas por los romanos, desde la *monarquía absoluta* en la que inicialmente sólo se daba participación a los patricios, hasta la época de los últimos reyes (500 a. C.) en que los plebeyos

<sup>1</sup> Cfr. Jean Touchard, *et. al.: Historia de las ideas políticas*, trad. de J. Pradera, Editorial Tecnol, tercera edición, Madrid, 1973, pp. 25 a 58.

exigieron participación en la dirección de los asuntos del Estado mediante la creación de una nueva asamblea -*comitia centuriata*- en la que obtuvieron representación conjuntamente con los patricios, proceso que culmina con la expulsión del último de los reyes y el establecimiento de la República.'

Al través del estudio de la evolución de la organización política que diversas comunidades han adoptado en diferentes lugares a lo largo de la historia, puede apreciarse en la evolución del Estado un *continuum* histórico. Las formas primigenias de organización de las tribus primitivas se van desarrollando, y con el tiempo configuran organizaciones políticas más complejas y elaboradas que, a su vez, se extienden a otras comunidades en un proceso que llega hasta nuestros días.

Por ello podemos afirmar que las formas modernas de organización estatal no son producto de la casualidad o del ingenio de algunos individuos, sino la resultante de una evolución histórica ininterrumpida que acumula la experiencia social.

Consecuentemente, debemos ahora identificar lo que permanece al través de esa continua transformación. Es decir, debemos identificar los elementos que prevalecen en el cambio, o como lo expresa José López Portillo

intentar el estudio de lo que estructura (al Estado); de lo que signifique unidad en el cambio, haciendo abstracción de las diferencias individualizadoras. Sólo así podremos hacer Teoría General del Estado sin quedarnos, simplemente, en la narración de las teorías políticas, (porque) en el cambio hay siempre algo que unifica ..., en la historia humana hay estructuras constantes que la explican y la explicarán mientras el hombre sea hombre."

La ciencia del Estado, al identificar los elementos o características sobresalientes de la organización estatal que han prevalecido sobre condiciones espacio-temporales, consolida su carácter de ciencia y formula principios de validez general. En tanto ciencia, recurre a la formulación de abstracciones sintetizadoras, que si bien se apoyan en la casuística espacio-temporal, la trascienden por el proceso inductivo de que aquéllas son producto, y sólo mediante esos principios generales el investigador puede analizar los casos concretos de organización estatal.

En este estudio sólo se hará referencia al *Estado moderno*, al Estado que empieza a gestarse a partir de la Edad Media y que tiene sus últimas

<sup>2</sup> Cfr. Raymond G. Gettell: *Historia de las ideas políticas*, traducción del inglés por Teodoro González García, Editora Nacional, segunda edición, México, 1976, pp. 122 a 146.

a *Génesis y teoría general del Estado moderno*, Texto. Unverslrrarios, S. A., segunda edición, México, 1976, p. 394.

manifestaciones en nuestros días, entre cuyos principales elementos destacan los que a continuación se analizan brevemente.

Contrariamente a la identificación político-religiosa que caracterizaba al Estado en la antigüedad, la separación creciente entre ambos poderes es una nota esencial del Estado moderno.

La supresión, por lo menos formal, del impedimento que tenían las clases marginadas para participar en la dirección de los asuntos del Estado, es otra característica de dicho tipo de Estado.

A partir de la Edad Media empiezan a diferenciarse con mayor claridad los campos de actividad propios de gobernantes y gobernados. Se establece la constitución política como un pacto de garantía y respeto de dichos campos de actividad, lo que significó una verdadera conquista del ciudadano frente al gobernante, obtenida después de largas luchas contra las tiranías y dictaduras europeas en las que el rey centralizaba todas las potestades gubernamentales.

Se establece la división de órganos y funciones gubernamentales como un principio de equilibrio del ejercicio del poder público y no como mera fórmula de división del trabajo, como sucedía en Grecia.

Se institucionalizan determinados procedimientos y recursos jurídicos en favor del ciudadano frente a los abusos de los gobernantes, constituyéndose esto en otras de las notas esenciales del Estado moderno, que se convierte en Estado de derecho, a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Las características anteriores constituyen etapas de un proceso que culmina cuando el Estado adquiere plenitud existencial y entendemos que sólo lo logran las organizaciones políticas en las que es dable una amplia participación del *pueblo*, tanto en la organización cuanto en el funcionamiento y control del Estado. Es decir, el Estado adquiere toda su magnitud y potencialidad en la medida en que el pueblo es elemento activo y determinante del desarrollo de la organización política. Por eso, en nuestro concepto, no merecen el calificativo o categoría de Estado en plenitud aquellas organizaciones en las que el pueblo no tiene función política alguna, y en las que la dirección total de la función pública se encuentra concentrada en un reducido grupo que toma decisiones sin participación popular; organizaciones en las que el grupo dominante concentra todas las potestades gubernamentales y las ejerce sin ninguna responsabilidad frente al pueblo. En todo caso, dichas organizaciones podrían calificarse de pre-estatales, debido al subdesarrollo político y cultural en que se encuentran.

Para cumplir las finalidades propuestas en la parte inicial de este capítulo, analizaremos ahora, a la luz de los principios de la ciencia del Estado

y del derecho constitucional, el proceso de la comunidad hacia la organización estatal que culmina en el Estado moderno. Este análisis comprenderá las siguientes etapas:

- El tránsito hacia la organización sociopolítica;
- La manifestación del poder constituyente popular, y
- El establecimiento de las bases de la organización política de la comunidad.

#### A) *El tránsito hacia la organización sociopolítica*

Mucho se ha debatido en el campo de las ciencias sociales, principalmente por las investigaciones de la sociología, la psicología, la antropología y la historia, acerca de si el hombre es o no un ser social por naturaleza. No obstante la diversidad de opiniones y los interesantes argumentos que se esgrimen en uno y otro sentido, lo que resulta evidente es que el hombre por una u otra razón, se ha visto impelido a crear diversas formas de organización política para gobernarse, mismas que le permitan vivir ordenada y pacíficamente.

La organización política se presenta, pues, como un imperativo para el hombre, en virtud de la imposibilidad —demostrada por la historia y comprobada por la experiencia— de vivir ordenada y pacíficamente bajo el gobierno de todos sus miembros o sin el gobierno de por lo menos alguno de ellos, ya que ambas situaciones conducen irremisiblemente a la anarquía y a la extinción del grupo social.

Por ello la comunidad humana ha vivido siempre bajo alguna forma de organización política, por rudimentaria que sea. Groppali señala que "Los ciudadanos obedecen al Estado porque una larga, milenaria experiencia, les ha enseñado que sólo en el Estado y por medio del Estado, es posible encontrar la defensa de sus intereses y la garantía de su progreso y de su mejoramiento." De la misma manera Jellinek expresa que "La afirmación repetida tan a menudo de que jamás se ha encontrado entre los hombres una situación que no sea Estado, tiene este aspecto de verdad: que los hombres siempre han vivido formando grupos sociales mejor o peor organizados".'

En su estadio primario la agrupación humana, unida por lazos raciales y localizada en un territorio con límites definidos, comienza a estrechar más sus vínculos internos por medio de hábitos, costumbres, mitos, creencias

\* *Doctrina general del Estado*, traducción de Alberto Vázquez del Mercado, Editorial Porrúa, México, 1944, p. 298.

• *Teoría general del Estado*, traducción de la segunda edición alemana por Fernando de los Ríos, Editorial Albatrol, Buenos Aires, Argentina, 1973, p. 410.

e ideologías; y es precisamente al través de ellos que logra conformar una identificación, que se traduce en una manera de ser concreta que el pueblo quiere institucionalizar a fin de garantizar su permanencia. Por tal motivo se organiza para crear y establecer la forma de organización política dentro de la que se desarrollen las relaciones intra e intercomunitarias,

*Cómo y mediante qué instrumentos* la comunidad humana establece su organización política, son cuestiones de sumo interés que han merecido particular atención del derecho público, ciencia del Estado. El análisis que aquí se haga de este proceso prescindirá de detalles históricos, a fin de lograr una abstracción y generalización que se apoye en los rasgos comunes más relevantes de los procesos particulares, para establecer una categoría analítica que pueda servirnos de herramienta cognoscitiva en el desarrollo de otros temas.

## B) *La manifestación del poder constituyente popular*

El desarrollo de esta fase del proceso abarca los **siguientes aspectos:**

- El poder constituyente popular;
- La potestad soberana del pueblo;
- Las decisiones políticas fundamentales, y
- La asamblea constituyente.

### a) *El poder constituyente popular*

El hombre se ve impelido a desarrollar las formas de organización política que garanticen su convivencia pacífica, pero ¿cuál es la naturaleza de esa potestad o facultad de la comunidad para establecer la organización política que más convenga a sus intereses? *Prima facie*, se trata de una potestad connatural al hombre, de un atributo de carácter inalienable. La libertad de influir en su destino, es una de las excelencias propias del ser humano. Desde luego, una libertad entendida dentro de una concepción comunitaria, en la que el interés general está por encima del particular.

Es decir, la comunidad nacional posee, por el hecho de serlo, una potestad intrínseca de carácter supremo o soberano para determinar la forma de su organización política y establecer las bases de su gobierno; y es precisamente mediante el ejercicio de esta potestad suprema como se manifiesta con plenitud existencial el pueblo en cuanto poder constituyente. Dicho poder no es otra cosa que el pueblo mismo organizado para establecer su articulación política y el gobierno encargado de preservarla. Expresado en otros

términos, el pueblo es poder constituyente, en tanto que constituye el sujeto y el objeto de la organización política.

b) *La potestad soberana del pueblo*

Una vez caracterizada la manifestación del pueblo como poder constituyente de la organización política, es dable entender la *soberanía* precisamente como el atributo o característica de la potestad del pueblo para autogobernarse. Se refiere, por tanto, a una función, en tanto que el concepto de poder constituyente hace referencia más bien a la organización que sustenta dicha función, o sea al pueblo como unidad organizada para organizarse. Al hablar de la soberanía nos referimos pues a la potestad de la comunidad nacional localizada en un territorio determinado, para establecer la forma y el tipo de organización política que más convenga a sus intereses.

Dicha función constituyente está radicada bajo la titularidad *única y exclusiva* del pueblo o comunidad nacional y es, en consecuencia, una potestad suprema, soberana, de carácter *inalienable, indivisible e imprescriptible*. El pueblo es y será siempre el único titular de la potestad o función soberana de autodeterminación política, independientemente de cualquier disposición jurídica en contrario, ya que la misma sería artificial y negaría la capacidad revolucionaria del pueblo para corregir las desviaciones de autoridad o las usurpaciones de poder, lo cual ha sido plenamente demostrado por la experiencia.

Por lo general, estos elementos de la potestad soberana popular se reconocen y establecen formalmente en los textos constitucionales de los países regidos por una organización estatal democrática. Nuestro ordenamiento constitucional de 1917 contiene y establece al respecto los siguientes postulados fundamentales:

- La titularidad de la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo;
  - Todo poder público dimana del pueblo;
- El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, y
- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados,"

c) *Las decisiones políticas fundamentales*

Una vez analizados los conceptos relativos al poder constituyente y a la potestad soberana para establecer la organización política, examinaremos la manera en que ese órgano y esta potestad se manifiestan.

- *ct*, artículos 39 y 41.

La comunidad en su proceso de consolidación social afronta una serie de crisis y luchas que van conformando una manera de ser concreta, expresada por determinadas creencias, hábitos e ideologías, cuya permanencia quiere garantizar. Y *es* precisamente al través de este proceso como la comunidad va perfilando y delineando una serie de principios que considera de importancia vital para su desenvolvimiento y desarrollo políticos. Estos principios habrán de traducirse en las *decisiones políticas fundamentales*, rectoras de la organización fundamental de la comunidad. En el acto de institucionalizar estas decisiones la comunidad recurre a la figura de la representación política, la cual se ejerce por conducto de aquellas personas que considera genuinas portadoras de los intereses mayoritarios.

Roberto Casillas, al hacer referencia a los constituyentes que formularon la primera Constitución del México independiente, señala:

fue el principio de donde partieron todas las instituciones democráticas, en ellas (el Acta y la Constitución de 1824) sí participaron los mejores constituyentes y cada uno con la honorable y leal voz de la provincia de donde obtuvieron sus mandatos. Ni el egoísmo, ni la envidia, ni el deseo de favorecer a un hombre o a una tendencia determinaron su criterio. Se partió de la universalidad de los principios y se concluyó en lo específico de sus mandamientos. Fue un producto de su época y como tal consideró algunos aspectos, en atención a la formación y competencia del hombre de 1800.<sup>1</sup>

Estos representantes requieren ser, aparte de fieles intérpretes de la voluntad general de la comunidad, profundos conocedores de la evolución histórica de su pueblo, de sus costumbres, hábitos, creencias e ideologías, ya que su misión trascendente *es* plasmar en un ordenamiento jurídico las decisiones políticas fundamentales de la comunidad, que son -como hemos visto- el producto de la lucha histórica de un pueblo por consolidar su identidad.

Acertadamente señala el destacado jurista italiano Alessandro Groppi que

la costumbre *es* un fenómeno psíquico colectivo, un producto de las exigencias sociales que, en un momento determinado, se manifiesta por medio de individuos que más que otros saben dar forma, por sus calidades personales, a las necesidades de la masa. Los individuos, aun en este caso, no son más que la expresión de las necesidades sociales."

† *Origen de nuestras instituciones políticas*, Editorial Panamericana, México, 1973, p. 148.

• *Op. cit.*, p. 106.

d) *La asamblea constituyente*

Los representantes populares, en el acto de establecer las bases jurídicas de la organización política de la comunidad, integran una asamblea constituyente, cuya función principal es determinar y precisar normativamente las decisiones políticas fundamentales de la comunidad en la Constitución Política, que es el ordenamiento rector de todo el sistema normativo. Burgoa afirma que una asamblea constituyente que no acatara los principios fundamentales y no los declarara en la Constitución que elabore "significaría una usurpación, una traición al pueblo mismo en cuya representación actúa, y es más, el desquiciamiento de su base de sustentación, de legitimidad o fuente".

La constitución política viene a ser la síntesis normativa de la evolución histórica de un pueblo; en ella se establecen, además de las decisiones políticas fundamentales, los principios rectores que han de ordenar la convivencia comunitaria; contiene, asimismo, las bases de regulación de las relaciones intra e intercomunitarias, así como los elementos fundamentales de la organización política total del Estado. Con sobrada razón señala Carl Schmitt que: "La Constitución en sentido positivo surge mediante un acto del poder constituyente", y para este autor el poder constituyente es "la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo".<sup>10</sup>

Creada y promulgada la constitución política, la asamblea constituyente cumple su misión y desaparece para dar paso a la integración de los órganos gubernamentales. Aquí surge una primera diferenciación que nos interesa destacar por la utilidad que representará en el desarrollo de otros temas. Nos referimos a la existencia de dos tipos de órganos: los *órganos constituyentes* (asamblea constituyente) y los *órganos constituidos* (órganos gubernamentales).

El pueblo actúa como poder constituyente al través de la asamblea constituyente, y aun desapareciendo ésta, el pueblo sigue siendo el titular de la potestad soberana para crear o modificar los principios fundamentales de la organización política. Y, por tanto, aquí aparece otra cuestión de suma importancia: si el pueblo es el único capaz de tornar las decisiones fundamentales rectoras de la organización política de la comunidad, con mayor razón es el único capaz de modificarlas. En otras palabras, esta facultad no puede ser transferida a los órganos constituidos, como sostienen algunos tratadistas, ya que ello equivaldría a trasladar la titularidad de la potestad

• *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 286.

<sup>10</sup> *Toría de la constitución*, Editora Nacional, México, 1970, pp. 24 y 86.

soberana popular a los órganos gubernamentales, lo cual es inadmisibles según la tesis que sobre el particular hemos venido sosteniendo.

Consecuentemente, para la legitimación de cualquier modificación a las decisiones políticas fundamentales, siempre habrá de mediar la sanción popular directa o indirecta, esta última al través de representantes designados *ex profeso* para tal efecto. Este es un principio vertebral del derecho constitucional.

### C) *El establecimiento de las bases de la organización política de la comunidad*

El desarrollo de esta última fase del proceso comprende los siguientes aspectos:

z.: La creación del orden jurídico;

— Los campos de actividad delimitados entre gobernantes y gobernados, Y,

— El principio de legalidad como medio de control de la vigencia de las decisiones políticas fundamentales.

#### a) *La creación del orden jurídico*

Hemos señalado con anterioridad que la comunidad en su proceso de consolidación política va conformando una serie de principios que se convierten en decisiones políticas fundamentales, y que para garantizar su permanencia como normas rectoras de la vida comunitaria las institucionaliza mediante la promulgación de la constitución política, que es el documento jurídico rector de todo el sistema normativo nacional. En tal sentido, *la creación del orden jurídico es la manifestación más concreta de la potestad soberana popular.*

Habremos de conceder especial interés en determinar con la mayor claridad posible la naturaleza y función del orden jurídico nacional como instrumento condicionador del desenvolvimiento de las relaciones sociales y políticas, así como del funcionamiento de la organización estatal en general, porque ello nos permitirá, posteriormente, ubicar adecuadamente a la administración pública dentro del sistema jurídico en el que se desenvuelve. De esa manera podrá apreciarse el papel del orden jurídico como factor y elemento condicionador de la organización y del funcionamiento de la administración pública.

El orden jurídico nacional es la base que da sustento a toda la organización social y política de la comunidad y el elemento que hace posible

el desarrollo de las funciones de los diversos órganos de poder, tanto públicos como privados. Como veremos más adelante, el sistema jurídico condiciona toda la actividad de los miembros de la comunidad al través del *principio de legalidad*, ora mediante normas permisivas, ora mediante normas prohibitivas.

El sistema jurídico nacional obedece o se estructura al través de una ordenación de jerarquías normativas, cuya base principal es la constitución política y de ella se derivan las demás disposiciones que integran el sistema.

Dicho sistema es el principio ordenador que da permanencia e institucionaliza la organización política de un pueblo, al través de normas jurídicas que definen la situación de los miembros de la comunidad entre sí y en relación con la colectividad.

A continuación señalaremos algunos de los elementos jurídicos rectores de la organización política y que generalmente quedan plasmados en la Constitución:

El reconocimiento formal de que el pueblo es el titular de la función o potestad soberana de crear o modificar la forma de la organización política.

La ratificación normativa de las decisiones políticas fundamentales rectoras de la organización total del Estado.

La determinación de los campos de actividad de los gobernados (derechos y garantías individuales y sociales) y de los gobernantes (funciones o atribuciones).

El establecimiento de las bases de la organización gubernamental: la forma y modo de creación de los órganos supremos del gobierno del Estado, así como el procedimiento para la designación de sus titulares.

La institucionalización de procedimientos y recursos jurídicos para garantizar tanto la permanencia de las decisiones políticas fundamentales, como el respeto de las garantías individuales y sociales del gobernado frente a los actos de autoridad (principio de legalidad).

Una cuestión de suma importancia es la referente a la determinación del órgano competente y del procedimiento para reformar la constitución política, en lo particular, aquellas reformas que conciernan a las decisiones políticas fundamentales que, como hemos indicado, sólo pueden ser modificadas mediante sanción popular. Cabe decir a este respecto que la Constitución Política de 1917 carece de un procedimiento para la modificación de las decisiones políticas fundamentales. En nuestro concepto, el órgano reformador de la Constitución (Congreso y legislaturas locales), sólo puede realizar reformas o adiciones que no alteren las decisiones políticas funda-

u Cfr., artículo 135.

mentales. En otros sistemas existe la consulta al pueblo: el *plebiscito* o el *referéndum*.

Siendo el derecho un sistema que se nutre de la realidad social, habrá de contener un procedimiento ágil que le permita irse adaptando, mediante reformas oportunas y adecuadas, a los cambios impuestos por la realidad. El derecho no es algo meramente estático que se concrete a normar una realidad determinada, sino que es también, en nuestro concepto, un factor dinámico que induce el cambio social para lograr un desarrollo armónico e integral de la comunidad. Por ello, un procedimiento ágil de modificación del derecho evita que la problemática social desborde y rebase la capacidad resolutoria del propio sistema jurídico.

Pensamos que la madurez política del pueblo mexicano exige que el régimen constitucional contemple un procedimiento de consulta popular para la modificación de los principios fundamentales de la organización estatal, a fin de garantizar la vigencia del sistema democrático y la institucionalidad del Estado mexicano.

#### b) *Los campos de actividad delimitados entre gobernantes y gobernados*

Una de las manifestaciones más claras de la plenitud existencial de la organización estatal es la separación de los campos de actividad correspondientes a los gobernados y gobernantes. La relación que se establece entre el pueblo y sus gobernantes es la de un mandato popular, que se expresa en el sistema jurídico nacional, y que debe ser ejercido por los gobernantes en beneficio de la comunidad. Los gobernantes son, pues, mandatarios del pueblo y a sus dictados deben obedecer.

Para hacer mención, aU" que sea somera, al ámbito competencial regulatorio de las relaciones entre ambas esferas de actividad, hagamos el intento de concebir lo que pudiera ser la actividad total de una comunidad, la cual se da en todos los campos: social, político, económico y cultural. De ese conjunto de actividades, la comunidad, al organizarse, otorga en favor de los titulares de los órganos gubernamentales determinadas funciones para ser ejercidas en calidad de atribuciones propias y exclusivas de su competencia.

Existen diversas corrientes de pensamiento e ideologías que pretenden determinar el grado de participación que corresponde al gobierno dentro de las actividades del Estado. En rigor, el número y tipo de atribuciones que la comunidad otorgue en sus representantes depende de su organización política. Así por ejemplo, un régimen de orientación liberal se caracteriza por reservar a los gobernantes el número de actividades indispensables para garantizar el orden y el funcionamiento del libre juego de las leyes de la oferta

y la demanda. En el extremo opuesto se localizan los regímenes absolutistas o totalitarios de marcada intervención gubernamental en la comunidad.

No es este el momento de emitir juicios de valor acerca de cuál sistema o régimen es mejor. Lo que a nuestro estudio interesa es poner de manifiesto que cualquiera que sea el sistema de organización política que impere en una comunidad, siempre se genera entre los campos de actividad de gobernados y gobernantes una relación de vasos comunicantes: a un aumento o disminución de las atribuciones gubernamentales corresponde correlativamente una disminución o aumento del campo de actividad de los gobernados, aun cuando se trate de actividades que no estén siendo realizadas, ya que, de acuerdo con uno de los principios básicos del moderno Estado de derecho, la autoridad sólo puede ejercer funciones expresamente delegadas que integran una competencia exclusiva y, por lo tanto, excluyente de la participación de los gobernados.

Puede afirmarse que la tendencia actual en la mayoría de los países se proyecta hacia una mayor intervención gubernamental en las actividades sociales, económicas, políticas y culturales de la comunidad, debido a las exigencias impuestas por la vida moderna.

Consideramos de suma utilidad para el desarrollo de nuestra investigación hacer un análisis comparativo de la relación que se establece entre gobernados y gobernantes dentro de la organización política del Estado, y por tal motivo separaremos para fines de análisis el ámbito de actividad de los gobernados y estudiaremos la repercusión que tiene en la esfera competencial de los gobernantes.

*El pueblo.* El pueblo como unidad social primaria y fundamental se organiza como poder constituyente, y mediante el ejercicio de su potestad soberana establece las bases de la organización política del Estado.

La primera manifestación concreta de esa función soberana es el establecimiento del orden jurídico nacional y la diferenciación entre los campos de actividad de los gobernados y la esfera con-potencial de los gobernantes.

La facultad de autodeterminación del pueblo implica asimismo auto-limitación, misma que operadentro del propio régimen jurídico, ya que una norma jurídica es por antonomasia una "regla de conducta", regla a la que los propios miembros de la comunidad deben someterse, tanto individual como colectivamente.

De la totalidad de las actividades comunitarias sociales, políticas económicas y culturales, el pueblo otorga un número determinado de ellas, mismas que se traducen jurídicamente en atribuciones para ser ejercidas por los titulares de los órganos que integran la estructura gubernamental del Estado.

Esas atribuciones las otorga el pueblo en virtud de un mandato al que habrán de sujetarse sus representantes en forma absoluta.

Una vez otorgadas las atribuciones, el propio pueblo acepta someterse al imperio de autoridad que acompaña a las funciones que serán ejercidas por sus gobernantes.

El pueblo garantiza al través del *sistema jurídico nacional* el respeto a ciertos derechos públicos subjetivos —garantías individuales y sociales— frente a sus gobernantes.

El *poder supremo de la organización política es el poder del Estado entendido como unidad total*. El pueblo conserva un importante ámbito de actividad y delega expresamente ciertas y determinadas funciones en favor de sus gobernantes.

El pueblo conserva en todo tiempo el *derecho inalienable* (potestad soberana) de lograr, incluso por la fuerza, el cumplimiento de sus mandatos y la modificación de la organización política.

El pueblo establece controles institucionales para garantizar el cumplimiento del orden jurídico. Mediante el principio de legalidad constriñe a los gobernantes al cumplimiento irrestricto de ciertas y determinadas funciones, y ante la ineficacia de los controles establecidos, impone su fuerza revolucionaria para corregir los abusos y desviaciones de sus gobernantes.

*El gobierno*. Los gobernantes ejercen ciertas y determinadas funciones que les son delegadas para garantizar la convivencia pacífica y la consecución de los fines y metas sociales del Estado.

El gobierno está dotado de un poder de mando y de imperio para lograr el cumplimiento de los mandatos populares expresados en el orden jurídico y que son de aplicación general a todos los miembros de la comunidad, en el territorio nacional.

Los gobernantes deben ajustarse al cumplimiento estricto de las atribuciones que les fueron encomendadas por el pueblo y deben apoyar sus resoluciones en las disposiciones jurídicas del sistema. En consecuencia, los gobernantes se encuentran limitados por:

- El *orden jurídico* (principio de legalidad), que les impone la obligación de fundamentar y motivar todos sus actos, para lo cual existen determinadas procedimientos y controles institucionales establecidos en favor del gobernado;
- *Las garantías individuales y sociales de los gobernados* que sólo podrán suspenderse en casos especiales previstos por el propio sistema jurídico, y
- El *poder revolucionario del pueblo* para corregir las desviaciones del gobernante.

Como puede apreciarse de lo anteriormente expuesto, la cuestión medular en la interacción de las actividades de los gobernantes y los gobernados, consiste en *conciliar el principio de autoridad gubernamental con el*

*de libertad individual. Groppali afirma que **autoridad y libertad se armonizan en la consecución del/in superior que es la perennidad del Estado:***

Todo el problema de la organización política, añade, se concreta en establecer los límites, las formas y el modo de armonizar la autoridad del Estado y los derechos de los ciudadanos, porque si la primera desaparece, el Estado se disuelve en la anarquía, mientras que, si se desconocen las prerrogativas naturales de la persona humana, se va hacia la resistencia y la insurrección, que en largo o breve tiempo, fatalmente desembocan en la revolución."

**c) El principio de legalidad como medio de control de las decisiones políticas fundamentales**

Para finalizar el estudio del proceso de la comunidad hacia la organización estatal, haremos referencia al principio cardinal del Estado de derecho en el que descansa el desenvolvimiento institucional de la comunidad: el principio de legalidad.

L, principio de legalidad como elemento medular de la organización jurídico-política de la comunidad, tiene su aplicación dentro del ya referido sistema de esferas de actividad de gobernados y gobernantes, y manifiesta su imperatividad al través de regulaciones normativas (permisivas o prohibitivas), todo lo cual se traduce en la fórmula clásica del principio que analizamos: *los particulares pueden hacer to.,» aquello que no les esté específicamente [nohibido flor el ordenamiento jurídico nacional; los gobernantes sólo pueden y deben hacer aquello que les esté específicamente atribuido por la ley.* De este principio desprendemos la afirmación de que cualquier acto, tanto de los particulares como de los gobernantes, está regulado por el derecho, ya sea mediante su autorización (tácita o expresa) o su prohibición.

Este principio encuentra su origen y adquiere su más clara expresión como instrumento contra el despotismo y la arbitrariedad de las tiranías europeas, caracterizadas por el rey absoluto que personificaba todas las potestades estatales, y en las que los miembros de la comunidad eran considerados como súbditos o vasallos.

En nuestra opinión, el principio de legalidad es el elemento fundamental de la organización política de la comunidad, ya que del correcto ejercicio, equilibrio y respeto de los ámbitos de actividad de los gobernados y gobernantes depende el éxito del desenvolvimiento del Estado con plenitud existencial, cualquiera que fuere la forma de su organización política concreta.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, p. 303.

Por su trascendencia, nuestro sistema jurídico no sólo eleva dicho principio al rango constitucional, sino que le concede categoría de garantía individual. En efecto, la Constitución establece como obligación previa a cualquier afectación a un particular por parte de las autoridades gubernamentales, la mediación de un "*mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento*"<sup>13</sup> La violación a este principio hace procedente el juicio de amparo, que es el máximo recurso de tutela de todo el orden jurídico nacional mexicano, y en particular de las garantías individuales.

El juicio de amparo es una de las instituciones jurídicas mexicanas de mayor prestigio internacional. Uno de sus más ilustres panegiristas, Alfonso Noriega, al destacar la trascendente función del amparo mexicano dentro del orden jurídico nacional, afirma que "es una institución defensora de la pureza de la Constitución y de la vigencia de las libertades individuales", y lo describe como

«... un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa, y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación."

Como puede apreciarse en la excelente definición del maestro Noriega, el amparo es un recurso omnicompreensivo, protector de la legalidad y de la vigencia del orden jurídico nacional.

## II. CONCEPCION INTEGRAL DEL ESTADO

Una vez concluido el análisis del proceso de la comunidad hacia la organización estatal, contamos con los elementos necesarios para proponer un concepto integral de Estado, el cual se apoyará en todos los componentes hasta aquí revisados. Dicho concepto cumplirá una función doble: por un lado, nos permitirá ubicar adecuadamente a la administración pública dentro de la estructura gubernamental del Estado<sup>14</sup> y, por otro, servirá de convención terminológica fundamental para evitar las confusio-

<sup>13</sup> Cf.; artículo 16.

<sup>14</sup> *Lecciones de amparo*, Editorial Poma, México, 1975., pp. 44 y 56.

<sup>15</sup> *Infr*: Capitulo II, inciso VII.

nes, conscientes o no, en las que con frecuencia se incurre al estudiar el Estado.

La definición de Estado se obtiene mediante el método deductivo que, partiendo de premisas generales, permite derivar el concepto específico del Estado. Por otra parte, sólo mediante una concepción general y abstracta de Estado es posible estudiar los casos particulares de organización estatal.

Para definir el Estado es preciso recurrir a una abstracción y, por lo tanto, entender que se está en presencia de un fenómeno extrascnsorial, de un fenómeno propio del intelecto. Pero dicha abstracción no debe ser entendida como una ficción, puesto que es el resultado de un proceso legítimo de síntesis de elementos pertenecientes a la experiencia y que poseen plena validez cognoscitiva.

De lo anterior se desprende la necesidad de identificar los elementos que necesariamente deben concurrir en la definición del Estado. Identificar, como sugiere Jellinek, aquello que, no obstante los cambios y transformaciones de sus partes accidentales, subsiste y se conserva en forma permanente.

El Estado es pues una categoría conceptual que permite interpretar la realidad fáctica. No obstante las doctrinas que estudian al Estado oscilan entre el realismo y la ficción.

Las primeras, representadas por las teorías organicistas, equiparan el Estado a un organismo biológico viviente, real, mediante un ingenioso análisis de sus múltiples semejanzas. Gierke señala que "si diez personas se juntan para asociarse, nace la undécima, que existe y vive en sí como persona real colectiva". En el extremo opuesto se encuentran las teorías que afirman que el Estado es tan solo una simple ficción, un mero artificio jurídico.

Al manifestar nuestra intención de ofrecer un concepto integral y orgánico de Estado, no pretendemos de manera alguna identificarlo con un organismo biológico. Simplemente recurrimos a dicha expresión para emplear una metáfora que nos auxilie en su estudio, a fin de poder identificar el Estado como un todo, al igual que un organismo biológico se compone de diferentes elementos que funcionan coordinadamente y juntos integran una unidad. El término orgánico, nos ayudará, asimismo, a describir la unidad Estado que surge de la interacción de diversos elementos.

Antes de mencionar los elementos del Estado será conveniente recordar lo más importante que se deduce del análisis que hemos hecho del proceso de la comunidad hacia la organización estatal y que puede sintetizarse de la siguiente manera: una de las manifestaciones más claras de la organización política de la comunidad es el establecimiento del orden jurídico nacional, en el que quedan diferenciados los ámbitos de actividad de

<sup>18</sup> Citado por Groppali, quien lo refuta, señalando que en realidad no nace una unidad estructural objetiva, sino tan solo una unidad funcional. *Op. cit.*, pp. 191 Y 192.

los gobernantes y gobernados, lo cual se traduce, dentro de una concepción dinámica de la sociedad, en actos de obediencia y en actos de autoridad. En esta instancia es donde se perfila lo que algunos autores identifican como sociedad jerarquizada, en la que unos mandan y otros obedecen. Asimismo, debe recordarse que las relaciones comunitarias reguladas por el derecho se desarrollan dentro de una circunscripción territorial específica, y que en tal sistema existe una autoridad con poder coactivo de mando, para exigir y garantizar la vigencia del orden jurídico.

López Portillo identifica las siguientes notas genéricas del Estado:

...:

Primero, una realidad social, constituida por los hombres cuya actividad se organiza políticamente en vista de los fines dados. Este tema se estudia tradicionalmente bajo el nombre de población.

Segundo, una realidad física, constituida por la tierra y el ambiente que localiza a la realidad social en un sitio del mundo, con todo lo que esto implica. Este tema se estudia tradicionalmente bajo el nombre de Territorio.

Tercero, un orden normativo, que da sentido a la organización y que se llama derecho. Hay quien lo identifica con el Estado; hay quien lo cataloga como fin del Estado; hay quien lo considera como una realidad distinta, que se relaciona con el Estado. Nosotros lo consideramos como una nota genérica del concepto de organización política.

Cuarto, los órganos que establecen y aseguran el orden normativo, constituido por los hombres que a virtud de la división del trabajo, tienen que realizar los actos específico- requeridos. Esta nota se estudia tradicionalmente bajo el nombre de gobierno.

Quinto, un poder resultante del concurso de actividades recíprocas, reglamentadas por el orden normativo, poder que es la instancia de solución, la fuerza que actúa, que funciona en vista de los fines. Este tema se estudia frecuentemente bajo este nombre; otras veces se estudia con la roberanía y otras con el gobierno."

Al hacer referencia a las notas específicas del Estado, López Portillo señala las siguientes: soberanía; derechos individuales; representación política; división de poderes; el estado de derecho, y personalidad jurídica del Estado.

El destacado jurista mexicano Héctor González Uribe hace una magnífica síntesis de los elementos del Estado:

Resulta, pues, de esta descripción fenomenológica del Estado y de la consiguiente reflexión sobre la misma, que el Estado es:

...: *Op. cit.*, pp. 413 y 414.

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

1. Una sociedad humana;
2. Establecida permanentemente en un territorio;
3. Regida por un poder supremo;
4. Bajo un orden jurídico, y
5. Que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana."

Mencionadas estas referencias procuraremos identificar conceptualmente los elementos del Estado a fin de poder llegar a su definición integral. Dichos elementos deben considerarse dentro de una unidad coexistiendo ordenadamente y no en contraposición de unos con otros:

El primer elemento es la comunidad de hombres libres que en uso de su facultad soberana es capaz de establecer una forma de organización política basada en las decisiones fundamentales que la propia comunidad ha tomado a lo largo de su evolución histórica.

En este punto es conveniente distinguir los siguientes conceptos: *nación*, *sociedad*, *población* y *pueblo*. La *nación* es el conjunto de individuos unidos por diversos vínculos (lengua, religión, raza, etcétera), con conciencia de pertenecer a la misma comunidad. El concepto de *sociedad* se refiere a los fines comunes que pretende alcanzar la agrupación humana localizada en un territorio específico. *Población* es un concepto aritmético para la identificación numérica de los habitantes. La noción *pueblo* se refiere específicamente a la comunidad de hombres vinculada políticamente con el Estado.

El segundo elemento es la permanencia y estabilidad de ese conglomerado humano radicado en un territorio cuyos límites se encuentran claramente determinados.

El tercer elemento es el orden jurídico, que es la expresión formal de toda la organización política y el sistema encartado de regular las relaciones de todos los miembros de la comunidad (gobernados y gobernantes). Es, asimismo, elemento que garantiza la permanencia de la comunidad y le permite resolver sus conflictos en forma pacífica y ordenada, con base en procedimientos institucionales.

El cuarto elemento es el gobierno, compuesto por diversos órganos cuyos titulares están encargados de garantizar la vigencia del orden jurídico, para lo cual cuentan con el poder de mando y coerción necesarios (sin coacción no hay derecho). No debe confundirse este poder gubernamental con el poder de la unidad total llamada Estado.

El quinto elemento es el poder del Estado, que surge precisamente de la conjugación, interacción y manifestación dinámica de los elementos

anteriores, y que es la potestad o fuerza máxima de la cual derivan su poder todas las demás organizaciones inferiores de la sociedad. Dicho poder garantiza la existencia del Estado frente a las demás comunidades estatales (internacionales). Este poder es indivisible, en tanto que el poder gubernamental sí se divide, para su ejercicio, entre los diversos órganos gubernamentales, según veremos con posterioridad."

A nuestro juicio, debe añadirse un sexto elemento que es la legitimidad, la cual quedó de alguna manera enunciada en el primer elemento del Estado. Por legitimidad entendemos el hecho de que la organización estatal sea el producto de una decisión de voluntad popular, de una decisión de la comunidad que establece la organización política para garantizar su convivencia pacífica y la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana (el bien de la comunidad).

Por lo que concierne al séptimo elemento, Aristóteles al hablar de la finalidad de la *polis*, señalaba que ésta se organizaba en tomo al bien común:

'Al bien mayor entre todos -decía- habrá de estar enderezada la comunidad suprema entre todas y que comprende a todas las demás; ahora bien, ésta es la comunidad política a la que llamamos ciudad."

El Estado, en la opinión de Jellinek, es la unidad de asociación más completa y poderosa y la que posee *mayor número de fines constantes*. González Uribe afirma que

la actividad del Estado tiende a la consecución de fines concretos y particulares que, al fin de cuentas, se unifican en un fin total omnicompreensivo: el bien de la comunidad entera."

El establecimiento de los fines comunitarios es una de las potestades supremas del hombre libre. El fin es un elemento esencial del Estado ya que no sería posible la reunión de personas bajo un poder de mando para pretender nada.

López Portillo, al concluir su valoración de lo estatal, afirma que:

El Estado es una forma social, necesaria, que significa una fuerza autoritaria producto de la solidaridad, institucionalizada por el Dere-

<sup>19</sup> *Infra*, capítulo II, inciso V.

<sup>20</sup> *Ética nicomaquea política*, versión castellana de Antonio Gómez Robledo, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuanto...", número 70, sexta edición, México, 1976, p. 157.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, p. 161.

cho y encaminada a la conservación, la perpetuación y la perfección de lo social."

Las variaciones de los elementos pueblo y territorio no afectan mayormente al Estado desde el punto de vista jurídico, mas no así las modificaciones que atañen a la soberanía, las que sí tienen trascendencia jurídica, ya que o se refieren a la forma de gobierno de la comunidad o bien pueden afectar la existencia misma del Estado.

La unidad Estado es distinta de sus elementos aun cuando surja de ellos. Sus fines son propios y diversos de los de cada uno de sus miembros. El Estado sobrevive a las variaciones de sus elementos. El Estado es un sujeto de derechos y por lo tanto una persona jurídica. Es el medio más idóneo que el hombre ha encontrado para la consecución de los fines sociales.

Es importante —y conviene reiterarlo— no confundir al Estado con sus elementos. El Estado se forma de ellos pero es distinto de ellos. El profesor Heller, con claridad meridiana explica esta situación:

Una unidad de poder, política, económica o militar, surge tan solo en el momento en que determinadas actividades corporales o espirituales son separadas del conjunto de la actividad individual para servir al poder de organización, según una división de trabajo y una articulación del mismo ordenadas de acuerdo con un plan, y esas actividades son encaminadas unitariamente con firmeza por órganos especiales hacia una conexión unitaria de acción. Hasta ese momento —añade—, nace una unidad activa con capacidad de obrar y de decidir. Ni la ordenación, ni los órganos ni los miembros por sí mismos pueden... identificarse con la organización, que sólo se engendra por la cooperación de esos tres elementos integrantes.

Concluye este pensamiento el jurista alemán, afirmando que:

La organización es un centro unitario de efectividad que no cabe identificar con sus elementos integrantes.<sup>23</sup>

✓ La síntesis que surge de los elementos del Estado es la siguiente: una comunidad de hombres libres unidos por vínculos de solidaridad nacional, localizada en un territorio determinado, organizada políticamente bajo un gobierno con unidad de mando y sujeta a un orden jurídico nacional que tiende a la realización de los fines y metas sociales de la comunidad entera,

<sup>22</sup> *Valoración de lo estatal*, tesis, Facultad de Jurisprudencia, UNAM, México, 1946, pp. 70 y 71.

<sup>23</sup> *Teoría del Estado*, Editorial Fondo de Cultura Económica, quinta edición, México, 1963, p. 251.

Pudiera objetarse nuestra definición en el sentido de no proporcionar en sí un concepto de Estado, sino más bien una descripción fenomenológica basada en los elementos que 10 integran. A pesar de ello, hemos preferido apuntar en primer término, un concepto de Estado que se apoye en sus elementos con el fin de obtener una mayor claridad y objetividad en su conocimiento; con el apoyo de dichos elementos podemos ensayar ahora una conceptualización abstracta del Estado. A nuestro juicio es el orden jurídico nacional el que vertebra y estructura al Estado en tanto la *personalidad jurídica que surge de la integración, interacción e interdependencia de elementos humanos, jurídicos, materiales y políticos*. Haciendo una abstracción aún mayor, ontológica, diremos que *el Estado es la unidad de asociación integratiua con poder supremo*.

Este concepto tiene una traducción concreta a la realidad, y en tal sentido diremos que el Estado mexicano, por ejemplo, se compone de los siguientes elementos: el pueblo mexicano, el gobierno federal y los gobiernos locales; el territorio, el orden jurídico y los fines nacionales. Pero estos elementos se encuentran no en forma anárquica sino organizada, diferenciada e interrelacionada y la ordenación de ellos produce una unidad superior dinámica, una **personalidad jurídica con poder supremo**, que llamamos Estado mexicano.

## 111. EL ESTADO DE DERECHO

La denominación Estado de derecho puede ser objetable, y de hecho lo es, atendiendo a una estricta congruencia con 10 anteriormente expuesto, pues si se habla de Estado de derecho también pudiera hablarse de "Estado humano" o de "Estado territorial", ya que la población y el territorio también son sus elementos. No obstante ello, empleamos dicho término con el propósito de destacar la función del orden jurídico dentro de la organización estatal. De esta manera habrá de estudiarse a la administración pública en su calidad de órgano gubernamental del Estado mexicano, en relación al orden jurídico que la estructura y regula.

La denominación de Estado de derecho surge en la segunda mitad del siglo XIX y diversos autores como Mohl, Sthal y Gneist han escrito obras completas dedicadas a su estudio. Al margen de lo novedoso de dicha denominación en su momento, estamos acordes con Jellinck cuando afirma que esa corriente no ha añadido ninguna nota nueva, realmente relevante, a las doctrinas expuestas desde Platón y Aristóteles acerca del Estado legal.

Aun cuando no pretendemos realizar un análisis exhaustivo de esta escuela del pensamiento jurídico, sí quisiéramos, sin embargo, destacar algunas de las **características más importantes**, entre las que pudieran citarse

las siguientes: *a)* toda la organización política de la comunidad se ajusta al régimen jurídico nacional; *b)* los particulares pueden inconstituirse y atacar jurídicamente los actos de sus gobernantes al través de los recursos y procedimientos establecidos para el efecto; *c)* las potestades gubernamentales se encuentran definidas y delimitadas, y *d)* los derechos públicos subjetivos de los gobernados se encuentran garantizados por la Constitución. Pudiera decirse en síntesis que el Estado de derecho se caracteriza por el gobierno de las leyes y no de los hombres. Con señalada razón Nava Negrete lo define como

la edificación jurídica del Estado cuyos órganos que lo integran realizan funciones normadas por el Derecho, limitarlas por la Ley y contraloras entre sí por un sistema de legalidad y de justicia."

Sobre este tema, los estudiosos del derecho y del Estado han adoptado diversas posturas:

- Aquellas que identifican al Estado y al derecho como un mismo fenómeno;
- Las que los separan como dos fenómenos totalmente diferentes e independientes, y
- Las que diferenciándolos los interrelacionan como fenómenos interdependientes,

En nuestra opinión el Estado y el derecho son dos fenómenos diferentes, pues el segundo es un componente del primero, según ha sido señalado; pero no son dos fenómenos que pueden existir el uno sin el otro, sino que, por el contrario, son interdependientes, ya que no puede concebirse al derecho sin un poder coactivo encargado de garantizar su vigencia, ni al Estado sin un orden jurídico que regule tanto su organización como su funcionamiento. Sin coacción no hay derecho, sin derecho no hay Estado. Lo anterior ha quedado claramente demostrado en el análisis del proceso de organización de la comunidad hacia el Estado de derecho.

Hemos querido destacar la interdependencia entre el derecho y el Estado así como el papel del derecho como factor condicionante de la actividad total del Estado (principio de legalidad), con el fin de apoyar posteriormente las críticas que se harán a aquellas corrientes de la administración que, apoyadas en la teoría de la organización administrativa, pretenden concebir y tratar la administración pública al margen del ordenamiento jurídico que la crea y regula.

Para concluir este apartado haremos referencia a un concepto de Grop-

<sup>24</sup> *Derecho procesal administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1959, p. 31.

pali, en el que puede apreciarse con toda claridad la interdependencia que se da entre el Estado y el derecho. Señala el destacado jurista italiano que:

Ni el derecho es alguna cosa que esté por sí misma fuera y sobre el Estado, porque representa el procedimiento y la forma a través de los cuales el Estado se afirma y manda; ni el Estado, por otra parte, puede vivir independientemente del derecho, porque a través de éste, forma, manifiesta y actúa su voluntad, realizándose en los mismos actos. Y de esa manera, el Estado se actúa en el derecho y el derecho en el Estado, presuponiéndose e integrándose mutuamente, sin identificarse...<sup>25</sup>

#### IV. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

Al estudiar las formas de organización del Estado es preciso distinguirlas de las gubernamentales. Las primeras se refieren a la unidad total del Estado, en tanto que las segundas designan la manera en que se encuentra estructurado el conjunto de órganos encargados de ejercer las funciones gubernamentales. Es decir, las formas de organización del Estado atañen a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y gobierno, según se funden en un organismo único o en organismos descentralizados.

Existen básicamente dos formas de organización estatal: el *Estado simple o central* y el *Estado compuesto o federal*.

En el *Estado central* todas las funciones gubernamentales se ejercen unitariamente y su campo de acción abarca todo el territorio y todo el pueblo, a diferencia del *Estado federal*, que se integra por diversos estados locales (federados), con territorio y población específicamente determinados y con autoridades y regímenes jurídicos autónomos dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, ya que en ningún caso los ordenamientos jurídicos locales podrán contravenir los principios de aplicación general establecidos por la Constitución Política General, de la cual se derivan las constituciones políticas de los estados federados,

El Estado federal se integra, por lo tanto, de un territorio propio constituido por el conjunto de territorios de los estados federados; por una población propia compuesta de las diversas poblaciones de los estados miembros; por un gobierno central que ejerce un poder supremo en todo el ámbito interno; por un conjunto de gobiernos locales que ejercen función autónomamente en el ámbito interno de sus respectivas esferas competenciales y, finalmente, por un sistema jurídico compuesto por un ordenamiento federal (Constitución y leyes federales) y por ordenamientos locales (constituciones y leyes locales).

11 *Op. cit.*, p. 209.

Algunos autores al hacer la clasificación de las formas de organización estatal incluyen a las uniones de estados (confederaciones), lo cual, en nuestra opinión, es indebido, ya que en realidad no son verdaderos estados, puesto que de esa unión no surge un Estado nuevo, en virtud de que los estados integrantes siguen conservando su soberanía, a diferencia de lo que sucede en el Estado federal.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Aristóteles:** *Ética nicomaqueña política*, versión castellana de Antonio Górniz Robledo, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuantos...", número 70, sexta edición, México, ca. 1976.
- Biacaretti di Ruffia, Paolo: *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de Héctor Fix Zarnudio, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Bluntschli, M.: *Théorie Générale de l'Etat*, traducida al francés por M. Arnaud de Riedmatten, Editorial Economistes & Publicistes Contemporains, París, 1877.
- Burgoa, Ignacio: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973.
- Casillas H., Roberto:** *Origen de nuestras instituciones políticas*, Editorial Panamericana, México, 1973.
- Cossio, Carlos: *El concepto puro de revolución*, Editorial Bosch, Barcelona, España, 1936.
- Gettell, Raymond G.: *Historia de las ideas políticas*, traducción del inglés por Teodoro González García, Editora Nacional, segunda edición, México, 1916.
- González Uribe, Héctor:** *Teoría política*, Editorial Porrúa, México, 1912.
- Groppali, Alessandro: *Doctrina general del Estado*, traducción de Alberto Vázquez del Mercado, Editorial Porrúa, México, 1944.
- Hauriou, André: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1971.
- Hauriou, Maurice: *Précis de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, París, 1923.
- Heller, Hermann: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, quinta edición, México, 1963.
- Herrfahrdt, Heinrich: *Revolución y ciencia del derecho*, traducción de Antonio Polo, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1932.
- Jellinek, Georg: *Teoría general del Estado*, traducción de la segunda edición alemana por Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1973.
- Kelsen, Hans:** *Teoría general del Estado*, traducida del alemán por Luis Lecay y La. Cambra, Editora Nacional, México, 1912.
- — — —: *Teoría pura del derecho*, traducción de Moisés Nivlev, Editorial Universitaria de Buenos Aires, décima edición, Argentina, 1971.
- López Portillo y Pacheco, José:** *Génesis y teoría general del Estado tripartito*, Editorial Textos Universitarios, segunda edición, México, 1976.
- — — —: *Valoración de lo estatal*, tesis, Facultad de Jurisprudencia, UNAM, México, 1946.
- Marshall, Geoffrey:** *Constitutional Theory*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 1971.
- Nava Negrete, Alfonso:** *Derecho procesal administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1959.
- Noriega, Alfonso:** *Lecciones de amparo*, Editorial Porrúa, México, 1915.
- Platón: *Las leyes*, versión castellana de Francisco Larroyo, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuantos...", número 139, segunda edición, México, 1975.

- Schmill Ordóñez, Ulises: *El sistema de la constitución mexicana*, Textos Universitarios, S. A., México, 1971.
- Schmitt, Carl: *Teoría de la constitución*, Editora Nacional, México, 1970.
- Tena Ramírez, Felipe: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1964.
- Touchard, Jean, *et. al.*: *Historia de las j.d.U políticas*, traducción de J. Pradera, Editorial Tecnos, tercera edición, Madrid, 1975.

## CAPITULO XI

# EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### SUMARIO

I. Concepción integral del gobierno. II. Órganos gubernamentales. III. Funciones gubernamentales. IV. La separación de órganos y funciones gubernamentales. V. El poder del Estado y el poder gubernamental. VI. Formas de organización gubernamental. VII. Ubicación de la administración pública dentro de la estructura gubernamental del Estado.

#### I. CONCEPCIÓN INTEGRAL DEL GOBIERNO

En el capítulo precedente se señalaba que la organización estatal es el medio fundamental de la comunidad humana para garantizar la obtención de los fines sociales. Se indicaba, asimismo, que el gobierno es el elemento dinámico del Estado encargado de garantizar la convivencia pacífica; y que al establecer su organización política la comunidad deslinda dos esferas fundamentales de actividad: la de los gobernantes y la de los particulares. Pues bien, el objeto de este inciso es analizar la naturaleza y el funcionamiento de la organización política gubernamental.

Hemos advertido en el capítulo inicial el error en el que con frecuencia se incurre al identificar Estado y gobierno como si se tratara del mismo fenómeno. Si bien es cierto que ambos se encuentran entrelazados, ello no quiere decir que sean iguales. Indebidamente algunos autores equiparan ambos fenómenos después de haber señalado que el gobierno es tan solo un elemento del Estado.

Pero el problema se complica aún más, ya que en ocasiones también se llega a decir que el órgano más importante del "Estado" (nosotros diríamos del gobierno), es aquel que concentra la función de gobierno (el presidente, en una república democrática; el rey, en una monarquía absoluta, o el parlamento, en un régimen parlamentario), y que dicho órgano es en realidad el gobierno mismo,<sup>1</sup> independientemente de los órganos restantes. Por lo tanto, ese órgano al ser gobierno, pasa a ser Estado debido a la confusión mencionada inicialmente en el párrafo anterior, con lo que la

<sup>1</sup> Jellinek afirma: "Los órganos del Estado que cuidan especialmente de los asuntos del gobierno, son llamados gobierno en sentido formal o subjetivo", *Op. cit.*, p. 469.

situación se torna aún más compleja, ya que con igual vocablo se designa lo mismo al Estado propiamente dicho, que al gobierno, o a alguno de sus órganos en particular.

En atención a la más elemental técnica científica, si partimos de la base de que el gobierno es tan solo uno de los elementos del Estado, debemos, necesariamente, hacer un esfuerzo por diferenciarlos a pesar de la dificultad que ello pueda implicar. No debe confundirse el todo con la parte. Por ello, al analizar ciertos conceptos insistimos en la integridad, a fin de evitar incurrir precisamente en los vicios de unilateralidad o parcialidad que tanto criticamos.

No debe confundirse la función de gobierno, en cuanto facultad para establecer las políticas que norman la dirección del Estado (que en efecto se encuentra radicada primordialmente en un órgano gubernamental), con el gobierno del Estado *lato sensu*, el cual constituye un todo complejo, una unidad arreglada conforme a la Constitución. Esta unidad gubernamental se compone de diversos órganos y funciones que analizaremos en los siguientes incisos.

## II. ÓRGANOS GUBERNAMENTALES

El Estado como organización total de la comunidad requiere de un elemento dinámico y director que lo ponga en movimiento, y ese elemento es precisamente el gobierno. Señala Jellinek que de la propia naturaleza del Estado, es decir en su carácter de asociación organizada, se sigue necesariamente la existencia de los órganos del Estado:

Un Estado sin órganos -afirma- es una representación que no puede psicológicamente llegar a existir, es decir, equivale a anarquía, por lo cual resulta una *contradictio in adjecto*."

Una de las cuestiones más complejas que se plantean a la ciencia del Estado es la determinación precisa de los órganos gubernamentales y de su naturaleza jurídica. Groppali asimila, indebidamente, al órgano con el Estado, al señalar que:

No debe concebirse al órgano... como parte integrante del organismo estatal, según la enseñanza de la teoría orgánica, por no-otros rechazada, y de la que se ha tomado dicho término, sino más bien como al Estado mismo que se manifiesta a través de una función especial,"

<sup>2</sup> *Ldem.*, p. 412.

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 211.

Groppali peca de parcialidad y de unilateralidad en su apreciación, al identificar al Estado con el *gc.v.cmo*, influido por su particular punto de vista; así como otros autores, entre ellos Kelsen, incurriendo en el mismo vicio, señalan que el Estado es el derecho mismo, el orden jurídico. Otras corrientes de pensamiento como la sociología identifican al Estado con la nación o pueblo. Nosotros insistimos en la conveniencia de hacer un esfuerzo para concebir al Estado y a su gobierno por lo que son en su totalidad y no por alguno de sus elementos.

En conclusión, concebimos al gobierno como la unidad dotarla de poder de mando que surge de la integración e interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado. Es evidente que esa unidad llamada gobierno manifiesta su voluntad, traduce sus decisiones en actos y desarrolla toda su actividad a través de los órganos encargados de ejercer las funciones establecidas por el ordenamiento jurídico nacional.

Para la caracterización de los órganos gubernamentales los autores se apoyan en diversas tesis, que en términos generales pudieran dividirse en dos grandes rubros: *la orgánica u objetiva y la personal o subjetiva*. La tesis orgánica sostiene que el órgano es una unidad autónoma que debe ser concebida independientemente de la persona que funge como su titular, ya que ésta es cambiante, en tanto que el órgano subsiste independientemente de dicho cambio. La tesis opuesta afirma que el órgano es la persona misma investida de la potestad para ejercer las funciones gubernamentales, es decir, el titular del órgano.

Esta bifurcación doctrinal es de reciente cuño; de ninguna manera se planteaba en las comunidades antiguas, ni mucho menos entre los grupos primitivos o salvajes, en los que el jefe de la tribu obraba en su representación y cuyos actos eran considerados como de la tribu misma. La representación personal es el sustento de la organización política más primitiva, en la que aún no se conocían formas complejas como la composición o integración orgánica, para el desarrollo de las funciones gubernamentales. No obstante los adelantos de la humanidad, merced a su evolución política y cultural, este hecho histórico debe tenerse presente a fin de no incurrir en ficciones. La ciencia del Estado se apoya, como hemos dicho, en la realidad y a partir de ella emite sus postulados.

Jellinek, apasionado defensor de la representación personal y de su raigambre histórica afirma que

la idea de que la actividad de los grupos puede ser representada por los individuos, constituye el fundamento de la actividad asociativa y precede a toda jurisprudencia;

y, agrega, que los pueblos salvajes de niveles rudimentarios de cultura observaban este fenómeno y que las acciones de un individuo eran consideradas como acciones del grupo al que pertenecía (familia, tribu, religión). Afirma, asimismo, que el aspecto colectivo fue reconocido antes que el individual, ya que la valoración individual es el resultado de una revolución muy honda, de una verdadera conquista de la humanidad. Concluye Jellinek su tesis apoyado en un argumento de carácter histórico, al afirmar que:

Toda asociación necesita de una voluntad que la unifique, que no puede ser otra que la del individuo humano. Un individuo cuya voluntad valga como voluntad de una asociación, debe ser considerado, en tanto que subsista esta relación con la asociación, como instrumento de la voluntad de ésta, es decir, como órgano de la misma.<sup>4</sup>

Si bien es cierto que la representación personal es una figura que se gesta y empieza a desarrollarse con las agrupaciones primigenias y que las ideas de representación personal y de liderazgo son anteriores al derecho, ello no nos autoriza a concluir que el órgano sea simplemente la persona que lo ejerce. La evolución de los pueblos y el desarrollo de formas culturales más avanzadas, como el derecho, son factores que nos obligan a realizar este estudio teniendo en Consideración elementos mucho más ricos. También es necesario reconocer que incluso en esas formas rudimentarias de organización humana se observan prácticas reiteradas, que aunque no escritas constituyen un verdadero derecho consuetudinario que a la postre, con el desarrollo de la humanidad, va adquiriendo cauces más institucionales. No debe perderse de vista que ya desde entonces existían determinados procedimientos para la designación del jefe de la tribu y que dicho jefe debía sujetarse a ciertas reglas y respetar determinados valores de la asociación, a riesgo de perder su autoridad.

Al través del desarrollo cultural de la humanidad la organización política se va enlazando indefectiblemente al orden jurídico, de tal suerte que la designación de los representantes de la comunidad no se hace de manera arbitraria, sino conforme a procedimientos preestablecidos; los representantes no obran a su arbitrio exclusivo, sino que se sujetan a reglas de derecho, a determinados principios a fin de que sus actos estén revestidos de validez jurídica. Todo esto nos impone una concepción mucho más profunda sobre el órgano fundamental que la mera idea de la representación personal de la asociación.

También rechazamos por unilateral la tesis organicista que concibe al órgano a la manera de un organismo biológico viviente, ni aceptamos,

.. *Op. cit.*, pp. 409 Y 410, respectivamente.

por la misma razón, la tesis objetiva que sostiene que el órgano debe ser considerado al margen de su titular, ya que la actividad gubernamental es por antonomasia una función al cargo de personas.

Nos adherimos a la tesis ecléctica integracionista que sostiene que el órgano está compuesto de ambos elementos, el objetivo y el subjetivo. El órgano se integra de un oficio, de una potestad gubernamental que se traduce en un conjunto de funciones y poderes y, además, de un titular por medio del cual actúa. Es importante no confundir la persona física concreta que en un momento determinado ocupar un puesto (Pedro, Juan o Carlos), con el titular del órgano, el cual es permanente y subyace a los cambios de persona. Esta distinción echa por tierra los argumentos endeble de la tesis objetiva en el sentido de que lo contingente de la persona en el puesto hace imposible su identificación con el órgano mismo. En apoyo de esta corriente, Groppali afirma que

No podemos, en efecto, disociar el oficio de la persona física encargada de él, en cuanto (que) el primero, sin la segunda, estaría imposibilitado para ejercitar sus funciones y para perseguir sus fines, y tampoco podemos, por otra parte, identificar el órgano con la persona, en cuanto ésta puede faltar temporalmente por muerte, separación . . . , y no obstante esto, el oficio continúa subsistiendo.<sup>5</sup>

La Real Academia Española de la Lengua recoge, entre otros, los siguientes significados del vocablo «orgánico»: "que tiene armonía y consonancia" "lo que atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios". "Organismo" puede significar: "conjunto de leyes, usos y costumbres por que se rige un cuerpo () institución social". Como claramente puede apreciarse, el concepto "orgánico" no sólo tiene una connotación biológica, silla que también hace referencia a la integralidad conceptual de entidades e instituciones. Asimismo, señala la ilustre institución española que "órgano" puede significar: el "medio o conducto que pone en comunicación dos cosas", o bien, la "persona o cosa que sirve para la ejecución de un acto o un designio".

En conclusión, afirmamos que el *órgano gubernamental se compon* de elementos objetivos y subjetivos: el oficio, es decir el conjunto de funciones establecidas por el derecho, y el titular encargado de ejercerlas. En el sistema jurídico mexicano, uno de los requisitos para la procedencia del amparo es el señalamiento de la autoridad responsable (presidente, secretario o subsecretario) y esa autoridad adquiere el carácter de tal, precisa-

<sup>5</sup> Op. cit., p. 212.

<sup>6</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa-Calpe, decimonovena edición, Madrid, España, 1970, pp. 948 y 949.

mente por estar investida de la potestad para ejercer las funciones **públicas** correspondientes a un órgano y por lo cual fue afectado el interés de un particular (requisitos de procedencia del amparo).

Otra cuestión sumamente compleja es la determinación de la naturaleza jurídica del órgano gubernamental, es decir: ¿El órgano, en cuanto tal, tiene personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado?, y ¿es el órgano un sujeto de derechos y obligaciones? Algunas tesis doctrinales sostienen que el órgano no está dotado de personalidad jurídica propia distinta de la del Estado; que es el Estado el que tiene personalidad jurídica **mas** no sus órganos gubernamentales, y que el Estado y el órgano forman una unidad, una misma persona, ya que el Estado sólo puede existir mediante sus órganos, siendo ésta la razón por la que los autores identifican al Estado, al gobierno y a sus órganos como un mismo fenómeno.

En nuestro criterio, y congruentemente con los planteamientos que se han venido formulando desde el inicio de este trabajo, no deben contraponerse las ideas de órgano y Estado al analizar su naturaleza. Efectivamente, el hígado o el corazón de un organismo animal forman parte del todo, pero no por ello estamos autorizados a equiparados en su individualidad con el todo; por el contrario, es posible estudiarlos e identificarlos unitariamente y precisar su naturaleza y funciones dentro del sistema **orgánico** total. Aquí viene a colación nuevamente nuestra tesis en el sentido de diferenciar plenamente los conceptos de Estado, gobierno y órgano. Ciertamente, el órgano no tiene una personalidad jurídica opuesta al Estado, pero sí tiene personalidad jurídica propia. El hecho de que no sea la personalidad del órgano la misma que la del Estado no debe equivaler a su negación ni a la imposibilidad de identificar la personalidad del órgano de manera independiente. El Estado se integra en este sentido por un conjunto de personalidades jurídicas propias que dan nacimiento a una distinta de todas ellas y que es precisamente la que representa la unidad total.

El órgano gubernamental en el sentido moderno, gestado en una **evolución** histórica determinada, es una institución de derecho público que tiene personalidad jurídica propia y que es identificable plenamente por sus elementos. El orden jurídico nacional da lugar a su nacimiento. Su **integración** y funcionamiento están regulados por el derecho. El derecho le asigna una *competencia* específica. La idea moderna de la institución pública supera con mucho la discusión de las tesis subjetiva y objetiva sobre la naturaleza del órgano.

Estas instituciones de derecho público que llamamos órganos gubernamentales cuentan con un régimen competencial propio y exclusivo; con una potestad e imperio; con un presupuesto económico y los bienes **necesarios** para el ejercicio de sus funciones; y con una o varias personas **encargadas** de ejercer las tareas gubernamentales.

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

Con base en estos apuntamientos diremos que los órganos gubernamentales son los llamados "poderes" Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y que la integración e interacción de ellos con todos sus componentes (órganos públicos secundarios, centrales y locales), forman la unidad llamada gobierno del Estado.

Jellinek niega la personalidad jurídica de los órganos gubernamentales

Jamás los órganos advienen personas: jefes de Estado, Cámaras, Autoridades no tienen nunea personalidad jurídica; la única y exclusiva, corresponde al Estado. Todas las cuestiones jurídicas suscitadas entre ellos, son cuestiones de competencia nacidas dentro de un solo sujeto, de Derecho. Por lo tanto, son cuestiones de derecho objetivo, no de derecho subjetivo.

En su opinión, el órgano como tal no tiene personalidad jurídica alguna frente al Estado y no existen, por lo tanto, dos personas, la del Estado y la del órgano entre las cuales haya una relación de derecho, sino que ambos forman una unidad. El Estado sólo puede existir mediante sus órganos y éstos "no tienen derecho alguno y sí sólo competencia."<sup>7</sup>

La competencia se define en términos de facultades y no de deberes. Aunque ya hemos expuesto nuestro punto de vista a este respecto, queremos añadir que si bien es cierto que el órgano no puede plantearse como algo en contraposición con el Estado en cuanto a unidad, en cambio sí puede concebirse dicha oposición del órgano frente al particular dentro de una relación de derecho. Y aquí aparece nuevamente el derecho como el factor unificador y condicionador de la existencia misma del Estado, ya que gracias a él es posible concebir al Estado como una unidad jurídica. Esta es la razón por la que Kelsen llega, incluso, a identificar al Estado con el derecho.

Antes de concluir el análisis de esta cuestión quisieramos recordar que la actividad del órgano es *fiermanente*, es decir, que está al margen de los cambios de *personas* que ocupen su titularidad. Las personas titulares de los órganos sí tienen derechos y obligaciones, por lo cual pueden ser retribuidas o sancionadas. Entre el titular y el gobierno se establece una relación de servicio público, originada por un acto unilateral del Estado en el cual la aceptación del titular no es un requisito contractual sino un hecho.

Las relaciones que se dan entre los órganos gubernamentales son relaciones de derecho público y se regulan constitucionalmente según veremos más adelante. Analizaremos, asimismo, cómo es posible que órganos di-

<sup>7</sup> *Idem*, pp. 424 Y 425.

• Blackstone señalaba: "Henry, Edward, or George may die; but the king survives them all", Citado por Jellinek, *op. cit.*, p. 426.

versos formen una unidad orgánica gubernamental, gracias a los principios de legalidad y de ordenación jerárquica.

La función de los órganos gubernamentales es ejercer los mandamientos de la comunidad que han sido incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y su principal responsabilidad es velar por la seguridad interna del Estado, así como procurar la elevación de los niveles de vida de la población para conseguir las metas de justicia social y bien común de la comunidad.

Por último, es importante recordar la distinción, ya establecida en el capítulo anterior, entre *órganos constitutivos o constituyentes* (asamblea constituyente) y *órganos constituidos*, representados por los órganos gubernamentales que acabamos de estudiar. Estos últimos se clasifican, atendiendo a su ámbito, composición y jerarquía en: centrales, descentralizados o federados, principales y secundarios. Jellinek<sup>9</sup> hace referencia a los siguientes tipos de órganos:

-'- *Directos e inmediatos*. Son los que surgen con el nacimiento del Estado y no están sujetos a nadie, sino al Estado mismo. Mediante ellos puede la asociación devenir activa. En las democracias las personas que llevan a cabo actos de creación son ellas mismas órganos. El pueblo es el órgano supremo y obra como tal en el acto de elegir a sus representantes. Estos órganos jamás podrán estar sometidos a otros órganos de la misma asociación; son independientes por lo que toca al contenido de su función. En la monarquía absoluta el rey es quien se encuentra por encima de cualquier otro órgano.

*Organos mediatos o dependientes*. Son creados por los órganos directos para ejercer una función determinada (ministerios, consejos de Estado). Son responsables y se encuentran subordinados a un órgano inmediato.

Existen otros criterios de clasificación, mediante los cuales los órganos pueden identificarse de la siguiente manera:

- Según su constitución: *simples, individuales o colegiados*.
- Según la materia y contenido de su función: *legislativo, jurisdiccional y ejecutivo-administrativo*.
- Según su duración: *ordinarios y extraordinarios*.
- Según la zona: *centrales o locales*.
- Según su competencia: *de autoridad y de ejecución*.
- ,- Según su jerarquía: *principales" secundarios"*

<sup>9</sup> *Op. cit.*, pp. 412 Y ss.

### III. FUNCIONES GUBERNAMENTALES

Señalábamos en el capítulo anterior que la comunidad en el acto de establecer su organización política establece un conjunto de actividades específicamente determinadas, para ser desarrolladas por los titulares de los órganos gubernamentales. Esas actividades se convierten en atribuciones al ser reguladas por el ordenamiento jurídico nacional, principalmente a través de la constitución política. En este inciso, iniciaremos el estudio relativo a su naturaleza y clasificación.

Las atribuciones gubernamentales constituyen el conjunto de actos y tareas que el gobierno debe realizar para la consecución de los fines del Estado. La amplitud de las atribuciones gubernamentales depende del régimen político concreto de un país. Ya hemos señalado que en regímenes de orientación liberal la participación gubernamental en la vida comunitaria es mínima ("libre juego de las leyes de la oferta y la demanda"), a diferencia de los sistemas totalitarios en que es mayor.

El estudio de actividades gubernamentales ha sido uno de los principales objetos de conocimiento del derecho constitucional. Desde las más antiguas civilizaciones, los gobiernos estatales cumplen funciones determinadas, bajo diversas denominaciones. Con el transcurso de los años se ha llegado a identificar ciertas funciones esenciales a toda organización gubernamental, sin las cuales no sería posible la existencia del Estado. Nos referimos a funciones gubernamentales típicas, independientemente de las formas particulares de organización estructural que puedan asumir en casos concretos.

La función *normativa* como actividad primordial del gobierno, se encarga de establecer las disposiciones jurídicas que regulan tanto el funcionamiento de la organización gubernamental, cuanto las relaciones de los particulares entre sí y con los gobernantes. Otra actividad es la que se manifiesta en la *aplicación del derecho* a casos concretos de violaciones al sistema jurídico. Por último, existe la actividad que tiende a la *ejecución de* los mandatos jurídicos, a la satisfacción de las necesidades colectivas, y establece las directrices generales del gobierno del Estado.

Independientemente de los múltiples intentos de establecer clasificaciones novedosas, muchas veces complejas, acerca de las funciones gubernamentales, en nuestro criterio aún subsiste con plena vigencia y validez la ya clásica división desde el punto de vista material de las funciones públicas en: legislativa, judicial y ejecutiva, y con base en esta clasificación los actos particulares del gobierno se dividen, asimismo, en: leyes, actos jurisdiccionales y actos administrativos y de gobierno.

La naturaleza misma de estas funciones exige cualidades peculiares para su ejercicio. Así por ejemplo, la función legislativa requiere de modera-

ción, ponderación, valoración y meditación, por lo cual nonnalmente se encomienda a órganos colegiados (congreso o parlamento) y se ejerce bajo un procedimiento establecido, al igual que la función judicial encargada de *decir el derecho*, la cual requiere, además, madurez, juicio, equilibrio, imparcialidad y ciencia, y por ello se encomienda a órganos integrados por magistrados y jueces dotados de cualidades especiales. Por último, la función administrativa y de gobierno requiere de gran dinamismo y flexibilidad, por lo cual principalmente se encomienda a órganos unitarios o unipersonales. Como puede apreciarse, existe una correspondencia entre la naturaleza de la función y la conformación e integración del órgano encargado de su ejercicio.

### *Función legislativa*

La función legislativa se ejerce para reglamentar la organización total del Estado, para regular tanto la integración cuanto el funcionamiento de los órganos gubernamentales, así como las relaciones entre gobernantes y gobernados y entre éstos recíprocamente.

Debe distinguirse, según hemos indicado en el transcurso de nuestra Investigación, entre función legislativa constituyente y función legislativa ordinaria.

Existen diversos sistemas para el ejercicio de la función legislativa: *a)* el de la monarquía constitucional que atribuye la función a un parlamento encargado de aprobar la ley conjuntamente con el jefe de Estado; *b)* el sistema en que el parlamento o congreso tiene potestad exclusiva, excluyente del jefe de Estado y del pueblo; *c)* el parlamento con facultades plenas para modificar la legislación ordinaria, y en vía subsidiaria el pueblo que puede sancionar reformas a leyes fundamentales, y *d)* el congreso con facultades plenas en combinación con un jefe de Estado con importantes funciones legislativas.

En cuanto a la materia legislativa ya hemos señalado que existen *normas fundamentales* y *normas ordinarias*. Para su modificación existen sistemas indiferenciados y aquellos que establecen requerimientos especiales para la modificación de las normas fundamentales (p.e. sanción popular, mayoría especial y participación de legislaturas locales); por último, otros sistemas establecen como requisito el convocar a una asamblea constituyente para modificar normas fundamentales, o bien el someter dichas reformas a la sanción popular mediante un referéndum.

### *Función« jurisdiccional*

La función jurisdiccional tiene por objeto procurar la vigencia y observancia del ordenamiento jurídico nacional mediante resoluciones fundadas

en el derecho, que resuelvan conflictos de competencias, así como controversias surgidas tanto entre particulares y gobernantes como entre los particulares mismos. Dichas resoluciones se traducen en sentencias cuyo poder coactivo hace posible la vigencia del derecho.

Esta función se ejerce a instancia de parte (pública o privada) y conforme a un proceso preestablecido. Los elementos de la función son dos: el uno consistente en la declaración del derecho, y el otro referido a la ejecución de la sentencia. Existen sentencias *declarativas*, *constitutivas* y *condenatorias*. El poder coactivo es un elemento esencial de esta función, ya que sin coacción no puede existir el derecho; ésta es una de las principales diferencias del derecho en relación con otras normas.

Pudiera afirmarse en síntesis que la esencia de la función jurisdiccional estriba en el control de la legalidad.

### *Función ejecutiva*

La función ejecutiva comprende dos tipos de actividades: la administrativa y la política o de gobierno. Daremos mayor espacio al análisis de esta función en la parte correspondiente al estudio de la administración pública. Por el momento sólo enunciaremos sus principales características.

Jellinek destaca la función ejecutiva al señalar que:

la administración, que contiene en sí ya al Gobierno, necesita siempre ser ejercida. Sin ella el Estado no podría existir ni un momento. Se puede concebir un Estado despótico sin leyes ni jueces; pero un Estado sin administración sería la anarquía. La administración, por tanto, es la función más comprensiva. Toda preparación de las leyes le compete a ella; la actividad del juez ella la apoya, y, por último, ella es la que asegura la ejecución de las decisiones judiciales.<sup>19</sup>

Es evidente que la función ejecutiva tiene gran importancia en el desenvolvimiento del Estado y reviste caracteres de complejidad en su análisis, ya que comprende un sinnúmero de actos gubernamentales. Antiguamente era la función total del gobierno, ya que la legislativa y judicial le estaban unidas. No es sino merced a una evolución posterior (que empieza a gestarse a partir de la Edad Media, cuando estas funciones comienzan a independizarse e individualizarse unas de otras, razón por la cual algunos autores señalan que la función ejecutiva es toda aquella actividad que no sea función legislativa y judicial. Es decir, puede determinarse por exclusión, ya que todas las actividades no clasificadas en las otras dos caen dentro de su dominio. Así por ejemplo, comprende actividades para la

ejecución de leyes, para la satisfacción de necesidades colectivas y para la dirección del Estado en su conjunto.

La función administrativa se caracteriza por una gran flexibilidad, en virtud de tener que atender a circunstancias sumamente cambiantes. Aun cuando se ejerce con base en normas preestablecidas, existe un amplio campo dominado por la actividad no reglada en forma expresa, y que precisamente tiene por objeto dotarla de la capacidad de adaptación necesaria y de un dinamismo especial; tal es el caso de las funciones discrecionales. Estas características están siendo particularmente valoradas en la actualidad, en virtud del constante y acelerado ritmo de cambio de la vida moderna. Ello no quiere decir que la administración no obre conforme a derecho, ya que también ella se encuentra sometida a la actividad legislativa, a tal grado que en el Estado moderno la administración depende de la legislación. Ya hemos hablado del Estado de Derecho, el cual se caracteriza por el gobierno de las leyes y no de los hombres." Nava Negrete señala que:

El Estado de Derecho es la normación jurídica de la Administración en la producción de los actos administrativos, es la no injerencia de la Administración en los derechos e intereses legítimos de los administrados sino con arreglo al derecho, y el control de la legalidad de los actos administrativos con intervención de órganos jurisdiccionales."

La función ejecutiva pone en actividad al Estado mismo y traduce en actos concretos los mandamientos populares establecidos en el ordenamiento jurídico nacional. Es la actividad mayormente percibida por la comunidad, ya que mediante ella el gobierno entra en contacto directo con los ciudadanos. Asimismo, compete a esta función el desarrollo de las actividades políticas y de gobierno del Estado en sus esferas interna e internacional. Por su importancia algunos autores la identifican, como ya hemos señalado, con el gobierno mismo, lo cual es indebido, ya que el gobierno surge de la integración tanto orgánica cuanto funcional de todas las funciones: ejecutiva (administrativa y de gobierno), legislativa y judicial.

Como veremos posteriormente, cuando se haga el estudio de la administración pública," la separación entre las actividades de índole política y de gobierno y las administrativas es una cuestión más teórica que real. En la práctica es casi imposible diferenciarlas a pesar de los esfuerzos de ciertos autores por aportar elementos para ello, cuando señalan, por ejemplo, que contra los actos administrativos procede recurso pero no contra los

<sup>11</sup> *Supra*, cap. 1, inciso III.

<sup>12</sup> *Op. cit.*, p. 57.

<sup>13</sup> *In/ra*, capítulo IV, C.

políticos, o bien cuando afirman que la función política aplica disposiciones constitucionales, en tanto que la administrativa se apoya en disposiciones ordinarias. Otro criterio es el referente a la discrecionalidad de los asuntos políticos y no así de las actividades administrativas.

Dichos criterios de diferenciación no son consistentes, Pensamos que de hecho es muy difícil, si no imposible, disociar ambas actividades, y como el propósito de la tesis es hacer apuntamientos objetivos, diremos que ambos procesos, el político y el administrativo, en la realidad se encuentran mezclados, y que 103 intentos de separación son más bien apuntamientos teóricos para establecer convenciones analíticas.

Ciertas funciones gubernamentales están dotadas en particular de la flexibilidad a que hacíamos referencia. No debe incurrirse en el error de concebir al derecho como una camisa de fuerza (que debe reglar hasta el más mínimo acto gubernamental. La realidad es mucho más rica y compleja que cualquier previsión normativa. Bien decía Jellinek que un gobierno que obrara sólo según leyes, no sería posible políticamente, ya que sobre la dirección de la actividad que proporciona el gobierno al Estado, jamás puede decidir una regla de derecho: "Si hay algo que por su naturaleza no sea susceptible de normas, señala, es la iniciativa, que en su parte más importante corresponde a todo Gobierno". Concluye Jellinek su tesis con una valiosa afirmación: "La administración posee, por tanto, un campo de libre iniciativa, que puede ser limitado por reglas jurídicas, pero cuyo contenido no es determinable por estas reglas."<sup>14</sup>

Entre las funciones gubernamentales que se ejercen con mayor flexibilidad por su naturaleza misma y que han sido identificadas como funciones políticas o de gobierno, se encuentran las siguientes: la seguridad interna; las relaciones entre los órganos gubernamentales; los asuntos internacionales cuando el Estado se compromete como unidad soberana y está en juego su prestigio, honor e integridad; las relaciones con otros estados y con la Iglesia. Aún estas actividades, que si bien es cierto se ejercen con gran flexibilidad, de ninguna manera quedan al arbitrio exclusivo de quien las ejerce, ya que el desempeño del poder político debe fundarse en cuestiones de interés público y existe responsabilidad de ello ante el congreso y ante el pueblo. No debe confundirse lo antijurídico con lo no reglado. El mismo ordenamiento jurídico otorga márgenes de discrecionalidad a la autoridad en el ejercicio de sus funciones y dichos márgenes se ejercen dentro de los límites permitidos por el propio derecho.

La función ejecutiva en su sentido material, intrínseco, comprende pues dos tipos de actividades: las de gobierno y las de administración o ejecución. Las primeras se refieren a las facultades de dirección política del Estado

<sup>14</sup> *Op. cit.*, pp. 467 y 468.

y de reglamentación, en tanto que las segundas a la aplicación o ejecución de lo ordenado.

La idea dominante en los estados modernos es que el ejercicio de la función ejecutiva corresponda a un órgano simple o unitario que concentre la facultad de imperio y de dominio, ya que es difícil concebir al Estado sin un órgano central unitario poderoso, independientemente de la forma de organización política concreta. En las cuestiones del Estado debe existir la *reductio ad unitatem*, en la que todas las funciones y órganos se coordinen en la realización del fin más importante del Estado: el bien común.

Como resultado de la tendencia enunciada observamos la existencia de sistemas con un órgano central unipersonal que concentra gran poder (presidente, monarca, jefe de Estado), paralelamente a otro tipo de regímenes, menos comunes, representados por órganos colegiados fuertemente controlados por el parlamento.

#### IV. LA SEPARACIÓN DE ÓRGANOS y FUNCIONES GUBERNAMENTALES

Hemos insistido reiteradamente acerca de la importancia de concebir al Estado integralmente como una unidad con voluntad única. Pero esa voluntad única del Estado no quiere decir que sea la voluntad de un solo órgano. La separación de las funciones gubernamentales ha sido un tema de sumo interés que ha merecido especial atención a lo largo de la historia de la ciencia del Estado. Ya Aristóteles al hacer un estudio comparativo de las diversas constituciones de la Grecia antigua y teniendo en cuenta el modelo de ciudad-estado, *Polis*, diferenció las funciones gubernamentales en tres ramas: la asamblea deliberante, el cuerpo de magistrados y el cuerpo judicial. No obstante ello, en los estudios aristotélicos no se aprecia que tal diferenciación de funciones haya obedecido a un principio político de equilibrio de fuerzas en el ejercicio del poder gubernamental del Estado, sino que más bien atendía a cuestiones de división del trabajo con base en sus distintas especialidades. Esta concepción prevalece hasta el arribo de Montesquieu, quien implanta el conocido principio de la división de poderes con un contenido fundamentalmente político.

Hasta antes de Montesquieu la separación de funciones gubernamentales era más un principio técnico que político. No había obstáculo legal alguno para que las mismas personas se encargaran del ejercicio de varias o, incluso, de todas las funciones gubernamentales. No es Locke, como algunos autores señalan, sino Montesquieu, quien imprime un sentido político a la separación de las funciones gubernamentales para ser ejercidas por otros tantos órganos. A él se debe la separación ya clásica de los órganos

ejecutivo, legislativo y judicial como equilibrio en la conducción gubernamental del Estado.

Montesquieu afirmaba que las funciones ejecutiva, legislativa y judicial deberían ser ejercidas por otros tantos órganos diferentes y separados entre sí. Dicha diferenciación debería corresponder a la realidad, ya que la única manera posible para evitar el abuso del poder era dividiéndolo:

Una experiencia eterna enseña, afirma Montesquieu, que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. La propia virtud --¡quién lo diría!-- necesita limitaciones. Para que no se abuse del poder, es necesario que de acuerdo con la naturaleza de las cosas, el poder detenga al poder.

Para el ilustre barón francés todo estaría perdido si la misma persona encargada de hacer las leyes las ejecutara, ya que podría hacerlas tiránicamente y ejecutarlas de la misma manera;"

Para Montesquieu los órganos gubernamentales deben estar completamente separados unos de otros y ejercer funciones distintas, y no obstante los contactos que se establecen entre los titulares de los órganos, siempre deberán subsistir separadas e independientes las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

La influencia de Montesquieu en la evolución de las ciencias política y del Estado fue definitiva. Se llegó incluso a extremos de concebir la separación de órganos y funciones de una manera tajante, lo cual es nulificado por la realidad, que impone categóricamente una interrelación entre los órganos. La teoría alemana, fuertemente influida por esta corriente, señalaba que cada función debería corresponder exclusivamente a un órgano y que los tres deberían ser completamente distintos. Fischback ha ido más allá que el célebre autor francés, al querer defender sin éxito el principio clásico de la separación de poderes. Lo mismo sucede con el francés Hauriou.

La teoría clásica de la separación de poderes ha perdido vigencia ante la realidad misma. No es posible hablar de una separación tajante de "poderes". Geoffrey Marshall, al hablar de los inconvenientes de tal teoría señala:

El concepto de separación de poderes parece sufrir las siguientes graves deficiencias:

Primero: Dificilmente se puede apreciar que exista tal separación y en qué sentido. El argumento de que los poderes legislativo, ejecutivo

<sup>15</sup> Cfr. *Del espíritu de las leyes*. Versión castellana de Nicolás Estévez, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuantos....." número 191, México, 1971. pp. 103 y 104.

y judicial estén constitucionalmente declarados y asignados a personas particulares o cuerpos no es concluyente.

Segundo: Si hay una separación de poderes no está claro qué es lo que está separado, desde el momento en que no existe una definición precisa para los conceptos de "legislación", "adjudicación" y "ejecución".

Tercero: El concepto de "separación" en sí mismo, ha sido utilizado para abarcar las ideas de separación física de personas, incompatibilidades legales entre reglas u oficinas, diferenciación de funciones, aislamiento o inmunidad de agencias y controles recíprocos, supervisión o vigilancia de una dependencia por otra.

Cuarto: Considerando la interrelación de las funciones gubernamentales, se ha dado un tratamiento diferente a la división entre las funciones legislativa y ejecutiva de aquél acordado para la separación entre la función judicial y las otras dos. La doctrina no aporta ningún señalamiento en el sentido de si este tratamiento diferente sea apropiado o necesario, o si transferencias voluntarias o delegaciones parciales de función entre dependencias del gobierno sean legítimas.

En breve: El principio está afectado de tal imprecisión e inconsistencia que podría más bien considerarse como un cúmulo de argumentos desordenados para políticas que pueden ser apoyadas o negadas en otros campos."

El destacado jurista francés Marcel De la Bigne De Villeneuve trata de justificar el principio, en su interesante obra *La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs*, en razón de su gran aportación histórica y entendido dentro del contexto de su procedencia. Elimina su rigidez formal y destaca las ventajas que de dicha concepción del gobierno se han derivado para el desenvolvimiento del Estado moderno. Propone un sistema más flexible acorde a lo complejo de la estructura del Estado moderno y la necesaria interrelación de sus funciones. Debe existir, en su concepto, una diferenciación de las funciones, pero con coordinación recíproca para hacer posible la unidad del poder del Estado. Afirma que "la potestad suprema del Estado, siempre única e idéntica en sí misma, debe diversificarse para corresponder a las múltiples necesidades políticas y jurídicas de la colectividad organizada." <sup>11</sup>

En efecto, las condiciones reales que tiene que afrontar el gobierno para el desempeño de sus funciones hacen imposible una división tajante de sus órganos y funciones. Independientemente de la separación formal de órganos, es evidente que por más pura que pretenda ser la asignación de funciones, siempre, indefectiblemente, los órganos deberán de realizar funciones

<sup>10</sup> *Constitutional Theory*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 1971, p. 124.

<sup>11</sup> *La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs*, Recueil Sirey, París, 1934, p. 81.

de diversa índole. Así, por ejemplo, tenemos el caso de la facultad reglamentaria que nuestra Constitución de 1917 otorga al titular del Ejecutivo a través de la fracción primera del artículo 89. Es de todos conocida la gran actividad de índole legislativa que despliega el Ejecutivo mexicano, no sólo mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria sino también a través de decretos, acuerdos y órdenes que son verdaderas normas jurídicas con efectos tanto para la administración cuanto para los particulares.

Como derivación de la situación descrita ha nacido la distinción de los actos gubernamentales en *formales* y *materiales*. Los *formales* se refieren al órgano de procedencia (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), en tanto que el calificativo de *materiales* atiende a la naturaleza intrínseca de los actos, independientemente del órgano que lo emita. Así por ejemplo, en el caso citado, un decreto del presidente es un acto formalmente ejecutivo, pero materialmente legislativo.

Ya hemos dicho que la existencia de diversos órganos no afecta de manera alguna la concepción integral y unitaria del Estado. Diversidad no quiere decir desintegración. Precisamente esa diversidad se integra y convierte en unidad gracias a los principios de legalidad y jerarquía bajo los cuales se encuentran ordenados y funcionan los órganos gubernamentales. Son órganos del mismo gobierno que se unen y auxilian en la realización de la función más importante: la realización del bien común. El orden jurídico, gracias a los principios de legalidad y de ordenación jerárquica, hace posible la diversidad orgánica y funcional dentro de la unidad del Estado; la legislación regula la coexistencia de los diversos órganos señalándoles su jerarquía y grados de subordinación, así como las mecánicas de coordinación y disciplina entre ellos, en aras al fin unitario del Estado. Esta es *conditio sine qua non* del Estado mismo.

En resumen, diremos que la separación de funciones debe entenderse como un principio de separación formal de órganos para garantizar el equilibrio y el ejercicio legal del poder gubernamental, así como el respeto a las libertades políticas del ciudadano, mas no como una separación tajante, ya que ello afectaría la concepción unitaria del Estado, a más de ser utópica frente a la realidad que impone una estrecha vinculación e interrelación de los órganos encargados de ejercer las funciones gubernamentales.

## V. EL PODER DEL ESTADO Y EL PODER GUBERNAMENTAL

Antes de concluir el análisis de la integración orgánica y funcional del gobierno del Estado, hemos creído conveniente hacer una distinción entre dos conceptos que a menudo se confunden: el *poder del Estado* y la *ocultad de imperio* y de *coacción* que tiene el gobierno para imponer sus decisiones,

El *poder del Estado* surge precisamente de la integración, interacción e interdependencia de todos sus elementos. Nace de la institucionalización de todas las organizaciones políticas, sociales y privadas que convergen dentro de una unidad dotada de poder supremo y (l)lya finalidad es garantizar la estabilidad y el bien común de la comunidad. De esa unidad surge una personalidad jurídica distinta de la de sus miembros. Al hacer referencia al poder del Estado debemos pensar no en el poder de *ciertos órganos gubernamentales* o del pueblo mismo como elemento del Estado, sino en el poder que resulta de la unión de todos esos elementos.

El pacto de pertenecer, supeditarse y trabajar por un Estado es la garantía y el basamento del poder del Estado. Gradas a ese poder estatal la comunidad garantiza el funcionamiento de la organización política y la independencia de la unidad Estado frente a otras organizaciones internacionales. Dicho poder es *único, inalienable e indivisible*.

Ahora bien, otro fenómeno distinto es el *poder coactivo o de dominio* del gobierno para imponer sus decisiones. Ya hemos indicado en otra parte <sup>18</sup> que la comunidad no sólo otorga atribuciones a sus gobernantes, sino que las inviste de dicho poder coactivo, que es el que hace posible el ejercicio de las funciones gubernamentales. No obstante ser un poder superior al de todas las asociaciones que forman el Estado, no es un poder soberano, lo cual sería un contrasentido. Según hemos visto, si algún poder se encuentra regulado y limitado es el del gobierno, ya que se concreta a la ejecución de los mandamientos populares consignados en el ordenamiento jurídico nacional. Podemos hablar del poder soberano del Estado mexicano, mas no del de alguno de los órganos gubernamentales o del gobierno mismo.

El pueblo es capaz de autodeterminarse, incluso independientemente de cualquier gobierno establecido, según hemos visto al hacer el estudio del proceso de la comunidad hacia al organización estatal. Pues bien, esa capacidad no la tiene el gobierno, es decir no podría un gobierno autodeterminarse independientemente del pueblo, lo cual sería un absurdo, ya que equivaldría a desconocer su origen y función. Pero el poder del Estado tampoco radica en el pueblo como elemento separado del Estado, sino en la unidad total del Estado. Ya señalaba Jellinek que

toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una **VO**luntad. Esta voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente **el** poder de la asociación.P

1a *Supra*, cap. 1° inciso e-b.

111 *Op. cit.*, p. 320.

De ninguna manera estamos menospreciando o negando la importancia del poder gubernamental, ni del gobierno como elemento esencial para el desenvolvimiento del Estado. El gobierno tiene una trascendente función, para lo cual cuenta con un poder superior al de las demás asociaciones del Estado. Cuenta, para tal propósito, con el respaldo del pueblo, y en tal sentido obra como si fuera el pueblo mismo en defensa de los intereses comunes.

Groppali señala que el poder del Estado debe ser concebido como integración de elementos y no como contraposición de los mismos:

Admitir que la colectividad o la nación pueden como sujetos por sí mismos contraponerse al Estado -afirma-, significa duplicar una realidad que es única y, lo que es más, admitir una posibilidad de dualismo simplemente absurdo, porque el Estado no es sino la colectividad misma y la propia nación investida del derecho originario de mandar y de actuar, aun con la fuerza, sus órdenes, la soberanía, así en última instancia, corresponde siempre al pueblo, pero <sup>110</sup> al pueblo considerado por sí mismo como elemento del Estado, sino al pueblo en cuanto está organizado jurídicamente sobre un determinado territorio, lo que equivale a decir, en una palabra, al Estado que lo personifica en su unidad."

Lo que sí puede darse es la Oposición entre gobernantes y gobernados dentro del régimen de competencia establecido en el ordenamiento jurídico nacional, pero nunca en relación al Estado. Aquí aparece con claridad meridiana la diferencia que tanto nos ha interesado destacar entre el Estado como unidad de asociación total e integrativa y el gobierno como uno de sus elementos. Esa integración de contrarios se hace posible en la unidad del Estado gracias al orden jurídico nacional, que es el pacto que garantiza el respeto del ámbito de actividad de los particulares y de la esfera competencial de los gobernantes.

El pueblo otorga un poder especial, de imperio, de coacción, de dominio, en favor de sus gobernantes para que hagan efectivo y mantengan vigente el ordenamiento jurídico nacional, pero también establece controles institucionales para evitar abusos; y cuando dichos controles no funcionan actúa haciendo uso de su capacidad revolucionaria, que no puede ser negada por ninguna constitución o teoría alguna. El poder gubernamental jamás estará por encima ni del derecho ni del poder del Estado. Ejerce importantes funciones del Estado, mas no es el poder del Estado como lo sostienen algunos tratadistas.

<sup>110</sup> *Op. cit.*, p. 297.

A continuación presentaremos una síntesis de importantes conceptos emitidos por JeJlinek, para quien el Estado, en su aspecto jurídico, no es otra cosa que la *fuerza de dominación originaria de que está dotada la corporación de un pueblo sedentario*. Afirma que allí donde hay una comunidad con un poder originario y medios coactivos para dominar sobre sus miembros y su territorio, conforme a un orden que le es propio, allí existe un Estado; que para caracterizar a una nación como Estado es menester que el órgano supremo que pone en movimiento la actividad de la asociación sea independiente; esto es, que no coincida jurídicamente con el órgano de otro Estado, ya que, de otro modo, la identidad del órgano conlleva necesariamente la identidad de Estados. JeJlinek, al reconocer la unicidad del poder del Estado, señala que la esencia del Estado es precisamente su concepción unitaria y por tanto el fundamento de la indivisibilidad del poder, al igual que la soberanía que es 'un superlativo que no admite divisiones ni graduaciones. La división de competencias, afirma, no es una división de poderes ya que en la variedad de órganos no existe sino un solo poder del Estado. Por último nos refiere un ejemplo sumamente ilustrativo y que demuestra la validez de su tesis: "Entre el Estado federal y el Estado miembro -señala- no se halla repartida ni la soberanía, ni el poder del Estado." <sup>21</sup>

## VI. FORMAS DE ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL

El estudio de las formas de organización gubernamental arranca desde tiempos muy remotos. Aristóteles, al analizar comparativamente más de medio centenar de ciudades-estado, distinguió diversas formas de gobierno según estuviera el poder gubernamental en las manos de uno, algunos o de muchos individuos. Señalaba que eran formas puras aquellas que tendían al bien de la comunidad (monarquía, aristocracia y democracia), en tanto que las impuras eran corrompidas y el poder supremo se ejercía en favor de intereses particulares (tiranía, oligarquía y olocracia).

Polibio, en Roma, estudiaba formas mixtas de poder: el monarca y el pueblo, y la aristocracia y el pueblo. En la forma constitucional fusionaba sabiamente la monarquía, la aristocracia y la democracia que quedaban representadas respectivamente por el consulado, el senado y los comicios.

*La estructura de los órganos gubernamentales y la manera en que dichos órganos se encuentran organizados da la pauta para la clasificación jurídica de <sup>MS</sup> formas de gobierno, a diferencia de las formas de Estado*

<sup>21</sup> *Op. cit.*, pp. 320 a 379.

que ya fueron analizadas<sup>22</sup> en las que las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y gobierno dan base para su clasificación.

### *Principales formas de gobierno*

*La monarquía:* es la forma de organización gubernamental en la que el poder del gobierno se encuentra concentrado en una sola persona física.

Existen dos clases de monarquía: la *absoluta*, en la que el monarca está sobre la constitución y es el único titular del poder gubernamental; y la *constitucional*, en la que el monarca se encuentra sometido al derecho y coexisten con él otros órganos fundamentales. Esta última se subdivide en *absoluta* y *parlamentaria*, según que el monarca tenga el ejercicio del gobierno o lo ejerza por medio de ministros responsables ante el parlamento.

*La república:* en esta forma de gobierno, a diferencia de la anterior, la voluntad del Estado es el producto de varias personas que se fusionan a través de un procedimiento jurídico. El poder gubernamental se atribuye no a un solo individuo sino al pueblo mismo.

Esta forma se subdivide en dos: *directa*, en la que el pueblo se constituye en asamblea para formar sus leyes y nombrar a sus magistrados; e *indirecta*, cuando el pueblo ejerce el poder al través de sus representantes.

Asimismo, existen dos tipos de república: la *presidencial*, en la que el presidente o jefe de Estado se encuentra en posición independiente del parlamento o congreso, y la *parlamentaria*, en la que sí depende del parlamento.

### *Presidencialismo y parlamentarismo*

Importantes estudios han sido hechos dentro del derecho constitucional, acerca de los sistemas *presidencial* y *parlamentario* como las formas de gobierno más importantes y comunes en la actualidad. Para su mejor comprensión, se recurre al análisis comparativo de los elementos específicos y modalidades propias de cada sistema. Es bien sabido que al nota diferencial más importante entre el presidencialismo y el parlamentarismo radica en que en el primero se establece un predominio del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, en tanto que en el segundo el jefe del gobierno se encuentra fuertemente dominado por el parlamento.

Dicho en otros términos, ambos sistemas representan lo que pudiéramos llamar dos concepciones distintas de la distribución de funciones, así como del equilibrio que debe existir entre el Legislativo y el Ejecutivo,

<sup>22</sup> *Supra*, cap. I, inciso IV.

A continuación mencionaremos, comparativamente, las notas o características más importantes que configuran ambos sistemas:

1. El presidencialismo es una forma de gobierno que se gesta en los Estados Unidos de América y se caracteriza, como se ha dicho, por la existencia de un Poder Ejecutivo unitario y fuerte que se deposita en un presidente, quien es, a la vez, jefe de Estado y de gobierno, así como líder de su pueblo por ser elegido democráticamente para un período determinado.

Loewenstein afirma que:

El gobierno americano es designado comúnmente como un gobierno de separación de poderes *-separation of powers-*. En los Estados Unidos se habla últimamente, continuando la designación primitiva, de "separación y coordinación de poderes". Fuera de los Estados Unidos se conoce este sistema gubernamental, en virtud de la posición dominante del presidente, como "gobierno presidencial" o "presidencialismo".<sup>23</sup>

El parlamentarismo es un sistema europeo, de origen británico, que se identifica como la forma de gobierno en la cual el eje del sistema político es el parlamento, que ejerce una influencia determinante sobre el jefe del gobierno y los miembros de su gabinete. El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado, encargado de la representación política y del protocolo, y un jefe de gobierno encargado de la administración y del gobierno propiamente dicho.

En este sentido, Alan R. Ball señala que dentro del sistema parlamentario

existe una cabeza (jefe) de Estado cuyas funciones son básicamente formales y protocolarias y cuya influencia política es muy pequeña. Esta cabeza de Estado puede ser un monarca, como en el Reino Unido, Japón o Australia, o un presidente, como en Alemania Occidental, India o Italia."

El sistema parlamentario supone un alto nivel educativo y cultural de la población, así como un importante grado de madurez política. El destacado jurista Felipe Tena Ramírez afirma que:

El parlamentarismo es cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; es, pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje,

<sup>23</sup> *Teoría de la constitución*, traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego, Editorial Ariel, segunda edición, Barcelona, España, 1976, p. 131.

<sup>24</sup> *Modern Politics and Government*, Macmillan, Gran Bretaña, 1973, p. 41.

Agrega el maestro que este sistema

busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada al través del parlamento, que se supone representante genuino de aquél."

2. En cambio, en el régimen presidencial el Ejecutivo es unipersonal, y en tal sentido los actos de los secretaríos de Estado se reputan como del presidente, quien es titular único y exclusivo responsable del Poder Ejecutivo. El presidente puede nombrar y remover libremente a sus secretaríos, quienes se consideran colaboradores del presidente y no son responsables ante el Congreso, como tampoco lo es el presidente.

Consecuentemente, los actos del presidente son autónomos, no requieren de la voluntad o consentimiento de los secretaríos; es por ello, afirma Tena Ramirez, que

el único responsable constitucional de los actos del Ejecutivo es el jefe del mismo."

Por el contrario, en el sistema parlamentario, los miembros del gabinete son nombrados por el parlamento y son responsables ante él de sus actos, el gabinete, por tanto, sólo podrá subsistir en la medida que cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria. La administración se encuentra encomendada al gabinete y, por tanto, sujeta a fuertes y constantes controles del parlamento.

3. Otra diferencia importante entre ambos sistemas es que mientras en el primero el presidente puede ser miembro de un partido político diferente al de la mayoría parlamentaria, en el segundo no, ya que es precisamente la mayoría parlamentaria la que determina la integración del Ejecutivo gubernamental. Quizás pudiera afirmarse que en el presidencialismo el titular del Ejecutivo ejerce gran influencia en los partidos políticos, lo que no ocurre en el parlamentarismo, en el cual los partidos influyen determinantemente en el jefe de gobierno y los miembros de su gabinete, ya que los designan. En este último sistema los miembros del gabinete lo son también del parlamento y pertenecen al partido mayoritario o a la coalición de partidos que forman la mayoría; lo cual no puede suceder en el sistema presidencial, ya que los secretaríos de Estado están imposibilitados jurídicamente para ser a la vez miembros del congreso.

Como puede apreciarse, el funcionamiento del segundo sistema presu-

<sup>25</sup> *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1964, pp. 243 Y 242, respectivamente.

<sup>26</sup> *Idem*, p. 143.

pone la existencia de partidos políticos altamente desarrollados, con gran madurez cívica y alto sentido de su función y responsabilidades políticas, Opina Friedmann que:

En el sistema parlamentario, creado por la Gran Bretaña y adoptado por los dominios más importantes de la Comunidad Británica de Naciones, prevalece el sistema bipartidista. El gobierno formado por el partido victorioso controla casi invariablemente una mayoría segura durante un número de años, y por lo tanto suele estar capacitado para impulsar importantes medidas legislativas. La jefatura del gobierno y la iniciativa gubernativa son tan decisivas, en relación con el papel legislativo de los miembros particulares del parlamento, que sólo algunas veces, con una mezcla de buena suerte y de tenaz persistencia, pueden hacer que se acepte una medida legislativa importante.<sup>27</sup>

4. Dentro del sistema presidencial los secretarios de Estado o miembros del gabinete gozan de igual rango y jerarquía jurídicos, a diferencia del parlamentario donde generalmente una persona tiene supremacía y es llamado primer ministro.

5. Una diferencia muy importante entre ambos sistemas se encuentra en la diversa posición de dominio que en cada uno tiene el Ejecutivo y el Legislativo sobre los otros órganos gubernamentales: El titular del Ejecutivo en el sistema presidencial ejerce una importante influencia sobre el Legislativo, básicamente al través de los siguientes actos o funciones: a) la facultad de presentar iniciativas de ley al Congreso; b) la facultad de vetar leyes del Congreso; c) la formulación y presentación del presupuesto de egresos; d) la facultad reglamentaria, aunada a un sinnúmero de funciones materialmente legislativa, y e) la apelación ante el pueblo al través del plebiscito (1) refrendo.

Como ya ha sido indicado, en el segundo sistema sucede lo contrario, pues el parlamento es el que ejerce un importante control sobre el jefe de gobierno y los miembros de su gabinete. El Congreso puede emitir un voto de censura al jefe de gobierno y retirarle su apoyo, con lo cual pierde toda su base de sustentación. Para equilibrar esta situación se ha establecido, dentro de este sistema, la facultad en favor del jefe del gobierno para apelar directamente al pueblo mediante la disolución de la cámara popular y la convocación a elecciones en las que el pueblo decide a quién brinda su apoyo, al jefe de gobierno o al parlamento.

Con base en los elementos señalados anteriormente, se da un cierto

<sup>27</sup> *El derecho en una sociedad en transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 34.

control entre ambos poderes. Afirma Carpizo<sup>28</sup> que entre el parlamento y el gobierno existe un mutuo control: el parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno (a uno de sus ministros o al gobierno en su totalidad) y puede negarle un voto de confianza u otorgarle un voto de censura con el cual aquél se ve obligado a dimitir. El gobierno, por su parte, tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado —quien generalmente accederá— que disuelva el parlamento, y en las nuevas elecciones el pueblo es el que finalmente decide.

6. Como puede apreciarse de lo expuesto con anterioridad, independientemente de las virtudes o defectos de ambos sistemas, en el régimen presidencial se establece una separación más o menos clara entre las atribuciones y funcionamiento de ambos órganos --Ejecutivo y Legislativo--, a diferencia del sistema parlamentario, donde existe mayor interrelación entre ambos y se hace más difícil la separación,

En una clara referencia al sistema parlamentario, Geoffrey Marshall opina que: "El progresivo resquebrajamiento del principio que establece la separación de los poderes Legislativo y Ejecutivo ha sido más evidente que la eliminación o disolución del principio que establece la separación judicial de las otras dos funciones."<sup>29</sup>

Jean Blondel, en su profundo estudio comparativo de diversos sistemas gubernamentales, afirma que:

Mientras que el sistema presidencial asegura la independencia del Gobierno (Poder Ejecutivo), debido a la autoridad autónoma dada por el pueblo..., los sistemas parlamentario y de gabinete sólo permiten una relativa independencia, ya que cierta autoridad permanece en las manos del gobierno (Poder Ejecutivo).<sup>30</sup>

El propio Blondel muestra en una interesante gráfica la distribución, por países, de las formas de gobierno parlamentario y presidencial.

La conceptualización y el análisis de estas dos importantes formas de gobierno es posible gracias a la identificación y abstracción de elementos que se repiten en la realidad histórica, pero los sistemas que se localizan en los países tienen modalidades y características especiales que los tipifican individualmente.

<sup>28</sup> *El presidencialismo mexicano*, Editorial Siglo XXI, México, 1978, p. 14.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, p. 114.

<sup>30</sup> *An Introduction to Comparative Government*, Widenfeld & Nicholson, Gran Bretaña, 1969, p. 314.

*Sistemas constitucionales en el mundo contemporáneo surgidos  
de sistemas de más de un partido* <sup>81</sup>

REGION	PARLAMENTARIO O GABINETE	PRESIDENCIAL	OTROS	TOTAL
ATLANTICO	11	1	1	20
EUROPA ORIENTAL Y NORTE DE ASIA	"	-	-	0
MEDIO ORIENTE	3	-	2	5
SUR Y SURESTE DE ASIA	6	1	-	7
AFRICA AL SUR DEL SAHARA	6	2	1	9
AMERICA LATINA	5	2	-	7
TOTAL	38	16	4	58

Así por ejemplo, el presidencialismo norteamericano presenta rasgos y caracteres propios diferentes del latinoamericano y del africano. Concretamente, el presidencialismo mexicano es distinto del norteamericano, porque ambos proceden de distintas circunstancias, se establecen y responden a condiciones sociales, políticas y económicas diferentes.

Aunque sea brevemente, a continuación destacaremos las principales diferencias que se aprecian entre los sistemas presidenciales norteamericano y latinoamericano, haciendo especial referencia al régimen mexicano, que influyen en características propias muy importantes que son por supuesto la administración pública.

Acertadamente señala Jorge Carpizo, al referirse al sistema presidencial de los Estados Unidos, que

el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político norteamericano, y no es posible hacer un diagnóstico sobre él si no se le relaciona con los poderes Legislativo y Judicial, con el sistema bipartidista, con el federalismo, es decir, con otras piezas que lo configuran.

Agrega el propio autor que también deben tomarse en cuenta otros factores extrajurídicos como son la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política que caracterizan al vecino país del norte."

<sup>81</sup> *Idem*, p. 319.

<sup>82</sup> *Op. cit.*, p. 16.

En Norteamérica, cuna del presidencialismo, el presidente ha sido dotado de importantes funciones y poderes que lo convierten en una pieza clave del sistema político. Muchos debates se produjeron respecto a la conveniencia o no de un Ejecutivo fuerte. Hubo quienes se opusieron argumentando que ello resultaba incompatible con el espíritu republicano, y quienes, como Hamilton, apoyaron firmemente la idea del fortalecimiento de la institución presidencial.

Al definir un buen gobierno -afinnaba Hamilton-, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo, Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno. Dando por supuesto, por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un Ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingredientes constituyen esa energía, hasta qué grado es factible combinarlos con esos otros elementos que acguran el mantenimiento del gobierno republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la convención. Los ingredientes que clan por resultado la energía del Ejecutivo son: primero, *la unidad*; segundo, *La permanencia*; tercero, *el proveer adecuadamente a su sostenimiento*; cuarto, *poderes suficientes*. Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, *la dependencia* que es debida respecto del pueblo; la *responsabilidad* nrccsaria.v

Pero la preocupación de Hamilton no sólo era apoyar y justificar la existencia de un Ejecutivo fuerte, sino también buscar el equilibrio dentro del sistema político para evitar que se convirtiese en un poder absoluto, lo cual ha sucedido en otras regiones, como Latinoamérica, en donde la ausencia de un equilibrio entre los órganos gubernamentales debida al gran predominio del Ejecutivo, ha provocado que el presidente o jefe de gobierno se convierta en un poder estatal unitario y autoritario, según veremos más adelante.

Hamilton apoya, pues, la existencia de un Ejecutivo fuerte pero responsable y equilibrado, y al estudiar la naturaleza de los órganos Ejecutivo y Legislativo afirma lo siguiente:

Los políticos y hombres de Estado que han gozado de más reputación debido a la solidez de sus principios y a la exactitud de sus opiniones, se han pronunciado a favor de un Ejecutivo único y de

<sup>48</sup> *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 297 Y 298.

una legislatura numerosa. Con mucha razón han estimado que la energía constituye la cualidad más necesaria del primero y han creído que existirá sobre todo cuando el poder se encuentra en unas solas manos; en tanto que, con igual fundamento, han considerado que la segunda es la que más se adapta a la deliberación y la prudencia y la que más probabilidades ofrece de granjearse la confianza del pueblo y de garantizar sus privilegios e intereses.<sup>34</sup>

Bástenos un comentario final sobre el caso particular que se analiza. Efectivamente, en los Estados Unidos el presidente goza de importantes atribuciones, facultades y recursos que lo convierten en uno de los hombres más poderosos del mundo. Bien decía Finer que:

La agencia que propone acciones; la agencia que obtiene la aprobación para ellas; la agencia que procura que sean llevadas a cabo; la agencia, en resumen, que conduce, programa y ejecuta y que simboliza el país: esto es lo que el hombre común identifica como su gobierno. Y, en este sentido, el gobierno de los Estados Unidos es el presidente. Él es, constitucionalmente, la cabeza de todo el servicio civil. Él dirige las fuerzas armadas. Él designa y remueve embajadores, negocia acuerdos y firma tratados. Él propone la legislación al Congreso. Él le sugiere a éste qué tanto y en qué deben gastar las autoridades. Él simboliza la nación.<sup>35</sup>

Pero lo interesante de este sistema es que paralelamente al fortalecimiento de la institución presidencial, existe una serie de "frenos y contrapesos" que garantizan que su poder no sea absoluto ni arbitrario. Es bien sabida la fuerza que tienen dentro del sistema político norteamericano el congreso (plenamente evidenciada en el reciente caso del presidente Nixon), la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los gobiernos de los Estados de la Unión que gozan de gran autonomía, oponible incluso a la institución presidencial federal. Estos elementos garantizan, consecuentemente, la institucionalidad del Ejecutivo fuerte mediante controles y sanciones efectivos frente a los casos de abuso de poder.

Precisamente este factor de equilibrio que opera eficientemente en el caso norteamericano es el gran ausente en la mayoría de los regímenes presidenciales latinoamericanos. Aquí aparece una vez más la inconveniencia de la aplicación extralógica de modelos políticos en realidades y circunstancias diversas. Es conveniente, pensamos, tomar en cuenta las experiencias que se dan en otros países pero no lo es aplicarlas indiscriminadamente.

<sup>34</sup> *Ibidem*,

la *Comparative Government*, Penguin Booh. Gran Bretaña, 1974, p. 243.

André Hauriou afirma que:

En el momento de acceder a la independencia, las antiguas colonias españolas o portuguesas del Nuevo Mundo se inspiraron en la Constitución americana de 1787. Pero las tradiciones autoritarias de la península ibérica, reforzadas por un clero conservador y un mal desarrollo de la economía, favorecieron, al través de golpes de Estado, un desequilibrio de las instituciones, que desemboca en un considerable reforzamiento del Ejecutivo y en la correlativa pérdida por parte del Parlamento;"

El medio social, político, económico y cultural en América Latina hubiera requerido de modelos políticos propios; esta es la razón por la que el sistema presidencial, imitado del modelo norteamericano, no ha producido los beneficios esperados. Como es sabido, en los países latinoamericanos el presidente jefe de gobierno llega a concentrar en su persona un poder casi absoluto al ejercer un dominio sobre los órganos Legislativo y Judicial, al grado de no poderse apreciar prácticamente al margen de la declaración constitucional, una verdadera separación entre órganos y funciones gubernamentales. A lo sumo, las limitaciones que encuentra el presidente son las impuestas por las fuerzas reales del poder y, en algunos casos, la temporalidad del cargo.

Afirma Biscaretti di Ruffia que:

En casi todos los casos, parecen ser dos las características político-jurídicas esenciales del llamado "presidencialismo" de América Latina: un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército."

Resumiendo, podemos afirmar que el presidencialismo latinoamericano se caracteriza por la presencia de un Ejecutivo dominante sobre los demás órganos gubernamentales; Ejecutivo que llega a ser autoritario y dictatorial en algunos casos, al concentrar en la persona del presidente prácticamente todas las funciones: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Es por ello que:

El problema del sistema presidencial en América Latina —señala Carrizo— implica el problema de todo su sistema político, y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo armonizar la liber-

<sup>86</sup> *Derecho constitucional e instituciones políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1971, p. 840.

<sup>87</sup> *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de Héctor Fix Zamudio, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 103.

tad y el orden, la libertad y la autoridad; cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país y, en buena parte, las libertades de sus habitantes."

Para concluir el estudio de este apartado, quisiéramos señalar, finalmente, que un fenómeno bastante común en el mundo de nuestros días es la existencia de ejecutivos fuertes, independientemente de ideologías y formas concretas de gobierno. Con toda razón señala Carpizo que la

característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado. Esta afirmación resulta cierta lo mismo en los países capitalistas que en los socialistas o comunistas. Esta afirmación resulta cierta igual en los sistemas presidenciales que en los cuasipresidenciales, parlamentarios, de gabinete o de gobierno congresional. Las facultades de decisión se han ido concentrando en el poder ejecutivo, y en este sentido la aseveración es válida tanto para Brejnev como para Carter, para Castro como para Geisel, para Beguin como para Sadat."

Con base en estos elementos haremos posteriormente <sup>40</sup> el estudio del sistema presidencial mexicano.

## VII. UBICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DENTRO DE LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL DEL ESTADO

Para poder determinar con precisión la ubicación de la administración pública fue necesario hacer previamente el estudio de ciertas cuestiones fundamentales concernientes al Estado, al gobierno y a sus órganos, así como establecer una referencia conceptual que nos permitiera, por lo menos, independientemente de su validez, saber a qué nociones estamos haciendo referencia.

Asimismo, hemos destacado, y ese era un objetivo particular muy importante de esta tesis, el papel condicionador del derecho respecto de la organización estatal, y más concretamente de la gubernamental.

La administración pública debe ser concebida *prima facie*, como parte integrante del órgano ejecutivo del gobierno del Estado y no como un ente aislado, según pretenden ciertos autores influidos por la teoría de la organización administrativa. No es posible concebir la administración pú-

<sup>38</sup> *Op. cit.*, p. 18.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 19.

<sup>40</sup> *Infra*, cap. V.

blica fuera de su encuadramiento jurídico-estatal. Este importante órgano gubernamental forma parte del Ejecutivo, mas no lo integra totalmente ni ejerce, por tanto, todas las funciones que a él corresponden, lo cual será analizado cuando se haga el estudio específico de la organización y funcionamiento de la administración pública." Bástenos por el momento haber destacado su ubicación dentro de la estructura gubernamental del Estado, así como la naturaleza de la función que ejerce.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Aristóteles:** *Ética nicomaquea política*, versión castellana de Antonio Gómez Robledo, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuantos.....", número 70, sexta edición, México, 1976.
- BaH, Alan R.: *Modern Politics and Government*, Macmillan, Gran Bretaña, 1973.
- Biscarctti di Ruffia, Paolo: *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de Héctor Fix Zamudio, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Blondel, Jean: *An Introduction to Comperosiu« Gournmenr*, Weidenfeld & Nicholson, Gran Bretaña, 1969.
- Bluntschli, M.: *Tbéorie Générale de l'Etat*, traducida al francés por M. Armand de Riedmatten, Editorial Economistes & Publicistes Coruemporains, París, 1877.
- Burgoa, Ignacio: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973.
- Carpizo, Jorge: *El presidencialismo mexicana*, Editorial Siglo XXI, México, 1978.
- Casillas H<sup>o</sup> Roberto: *Origen de nuestras instituciones políticas*, Editorial Panamericana, México, 1973.
- Ciría, Alberto: *Montesquieu*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina, 1967.
- Cossio, Carlos: *El concepto puro de revolución*, Editorial Bosch, Barcelona, España, 1936.
- De la Bigne de Villeneuve, Maree]: *La Fin du Princip« de Séparation des Pouvoirs*, Recueil Sirey, París, 1934.
- Fíner, Samuel E.: *Comparative Government*, Penguin Books, Gran Bretaña, 1974.
- Friedmann, W.: *El derecho en una sociedad en transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- Gettell, Raymond G.: *Historia de las ideas políticas*, traducción del inglés por Teodoro González García, Editora Nacional, segunda edición, México, 1916.
- González Uribe, Héctor: *Teoría política*. Editorial Porrúa, México, 1972.
- Groppali, Alessandro; *Doctrina general del Estado*, traducción de Alberto Vázquez del Mercado, Editorial Porrúa, México, 1944.
- Hamilton, Madison y Jay: *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Hauriou, André: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1971.
- Hauriou, Maurice: *Précis de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, París, 1923.
- Herrfahrdt, Heinrich: *Revolución y ciencia del derecho*, traducción de Antonio Polo, Editorial "Revista de Derecho Privado", Madrid, España, 1932.

<sup>61</sup> *Infra*, capítulos IV y su.'

- Heller, Hermann: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, quinta edición, México, 1963.
- Jellinek, Georg: *Teoría general del Estado*, traducción de la segunda edición alemana por Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Llenos Aires, Argentina, 1973.
- Kelsen, Hans: *Teoría general del Estado*, traducida del alemán por Luis Legaz y Lacambra, Editora Nacional, México, 1972.
- : *Teoría pura del derecho*, traducción de Moisés Nieve, Editorial Universitaria de Buenos Aires, décima edición, Argentina 1971.
- Loewenstein, Karl: *Teoría de la constitución*, traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego, Editorial Ariel, segunda edición, Barcelona, España, 1976.
- López Portillo y Pacheco, José: *Génesis y teoría general del Estado moderno*, Editorial Textos Universitarios, segunda edición, México, 1976.
- : *Valoración de lo estatal*, tesis, Facultad de Jurisprudencia, UNAM, México, 1946.
- Marshall, Geoffrey: *Constitutional Theory*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 1971.
- Montesquieu: *Del espíritu de las leyes*, versión castellana de Nicolás Estévez, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuantos...", número 191, México, 1971.
- Nava Negrete, Alfonso: *Derecho procesal administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1959.
- Noriega, Alfonso: *Lecciones de amparo*, Editorial Porrúa, México, 1975.
- Platón: "Las leyes" versión castellana de Francisco Larroyo, Editorial Poma, Colección "Sepan cuantos...", número 139, segunda edición, México, 1975.
- Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa-Calpe, decimonovena edición, Madrid, España, 1970.
- Schmill Ordóñez, Ulises: *El sistema de la constitución mexicana*, Textos Universitarios, México, 1971.
- Schmitt, Carl: *Teoría de la constitución*, Editora Nacional, México, 1970.
- Tena Ramírez, Felipe: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1964.
- Touchard, Jean, et. al.: *Historia de las ideas políticas*, traducción de J. Pradera, Editorial Tecnos, tercera edición, Madrid, 1975.

SEGUNDA PARTE

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



## CAPITULO III

# DIVERSOS ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### SUMARIO

I. La actividad administrativa como objeto material del conocimiento científico. II. Función de la teoría de la organización administrativa y del derecho administrativo en el estudio de la administración pública. III. Necesaria complementación de ambos enfoques en el estudio integral de la administración pública.

#### 1. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA COMO OBJETO MATERIAL DEL CONOCIMIENTO CIENTIFICO

Un estudio adecuado de la administración pública implica necesariamente el planteamiento previo de ciertas cuestiones fundamentales, a fin de determinar el enfoque específico del análisis por realizar así como la disciplina encargada de su estudio. A la pregunta sobre el qué de la administración pública ya hemos dado alguna respuesta anteriormente,<sup>1</sup> al señalar que se trata de un órgano gubernamental del Estado ubicado dentro de la estructura del órgano Ejecutivo. Así entendida la administración pública, es decir como órgano o parte de la estructura gubernamental del Estado, se caracteriza por ser un objeto jurídico-estatal y, por tanto, cuando deba ser analizado en este sentido específico, deberá recurrirse indefectiblemente a la Ciencia del Estado y, en particular, al derecho público (administrativo y constitucional). Dicho en otros términos, el estudio de la administración pública en su sentido formal no puede escapar a las disciplinas que tienen por objeto el conocimiento del derecho y del Estado. Asimismo, el quehacer o actividad de la administración pública es una cuestión que atañe al derecho, en virtud de tratarse de una función gubernamental.

Ahora bien, si lo que se pretende analizar no es el qué ni el qué hace la administración pública, sino el cómo de la misma, o sea, ¿cómo debería organizarse para ser más eficiente, o ¿qué fines debería alcanzar mediante el uso de qué instrumentos?, entonces se trata de cuestiones completamente diferentes que merecen la atención de otras disciplinas, según veremos.

<sup>1</sup> *Supra.*, cap. II.

La administración pública es un fenómeno complejo que puede y debe ser analizado con el auxilio de diversas disciplinas, según sea el ángulo específico que se pretenda adoptar. Nuestro propósito es plantear las dimensiones reales de su estudio, con el objeto de no incurrir en posturas unilaterales simplistas que pretenden explicar la totalidad del fenómeno administrativo a la luz de una sola disciplina, llámese ésta derecho público o teoría de la organización administrativa. Pensarnos que no hay mal mayor para la ciencia que los vicios de parcialidad, unilateralidad y subjetivismo, ya que atentan contra su esencia misma e impiden, por consecuencia, la obtención de conclusiones universalmente valederas.

Antes de mencionar las disciplinas específicas que concurren en el estudio orgánico, funcional y teleológico de la administración pública, es conveniente hacer una abstracción para efectos cognoscitivos, acerca de la actividad o función administrativa considerada intrínsecamente, a fin de precisar su naturaleza. La función administrativa es una actividad que se desarrolla o se encuentra dentro de los linderos del concepto genérico de administración o del fenómeno administrativo *lato sensu*. [*¿Qué es administrar?*, y *¿qué es administración en sentido genérico*], son cuestiones sumamente interesantes que trataremos de precisar a continuación.

El vocablo administrar (*administrare*) encuentra su origen en las expresiones latinas *ad*: "a" y *ministrare*: "servir". Entre los sentidos que a dicho vocablo asigna la Real Academia Española de la Lengua se encuentran los siguientes: "gobernar, regir, aplicar", y además el de "servir o ejercer algún ministerio o empleo". Asimismo puede significar "suministrar", vocablo proveniente del latín *sumministrare* y que significa: "proveer a uno de algo que necesita". La Real Academia Española define la administración [*administratio*] como la "acción de administrar".'

Como puede apreciarse, la simple connotación de estos términos nos conduce a la presencia de un fenómeno muy amplio, de un fenómeno que puede ser tanto individual cuanto colectivo, tanto público como privado. Pretender, como algunos autores, que el derecho sea la disciplina omnicompreensiva, totalizadora del estudio del fenómeno administrativo *lato sensu*, equivaldría a incurrir en el error que criticamos y proporcionaría una visión parcial y fragmentaria de una realidad infinitamente más compleja.

Es conveniente hacer el siguiente recordatorio: los diferentes fenómenos, tanto naturales (de la naturaleza), cuanto sociales (de la sociedad), son conocidos por el hombre merced a la labor científica, la cual se acota y delimita *para efecto del conocimiento científico*, lo que logra mediante el auxilio de las técnicas e instrumentos de la metodología y sistematización científicas, así como de los principios generales del conocimientos, **gracias**

• *Op. cit.*, pp. 27, 1228 Y 26, respectivamente.

a los cuales le es posible emitir afirmaciones de validez universal que están por encima de limitaciones espacio-temporales. Hace posible, asimismo, que el fenómeno específico quede perfectamente diferenciado, para el conocimiento del hombre, de aquellos otros fenómenos concurrentes o circundantes. Es así que la ciencia del Estado, el derecho público y la teoría de la organización administrativa convergen en el estudio del fenómeno administrativo en sus múltiples dimensiones.

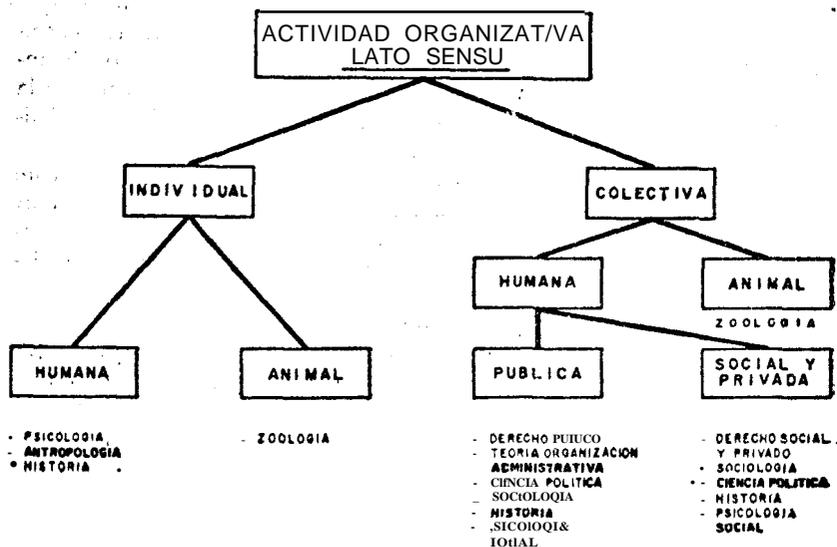
El fenómeno administrativo en tanto objeto material del conocimiento científico, ha adquirido en la actualidad una relevancia capital para muy diversas disciplinas que analizan sus aspectos jurídico, político, técnico, económico y social. Dicho fenómeno pertenece al campo de las ciencias sociales, que se caracterizan, a diferencia de las ciencias exactas o de la naturaleza, por seguir un proceso doble, en cuanto, por una parte, se nutren de los datos aportados por la realidad pero, por otra, son capaces de ejercer una influencia notable en la propia realidad al través de sus postulados. Por ello es que las ciencias sociales también pueden ser consideradas como instrumento de transformación o de cambio social, debido a su marcada influencia en el devenir histórico de dichos fenómenos. La función de estas disciplinas no es, pues, meramente explicativa o descriptiva de fenómenos, sino que es generadora de realidades al participar en la transformación social.

Independientemente de las múltiples definiciones que se han dado de administración *lato sensu*, bástenos por este momento señalar, para simplemente establecer una premisa de análisis, que *la administración es la acción organizativa que se da para conseguir determinados fines mediante el empleo de ciertos instrumentos*. En este sentido tan amplio, el fenómeno puede presentarse tanto en el terreno individual —humano y animal— como en el colectivo —público y privado—. Esta es la razón por la que se ha llegado a considerar que siendo la administración el medio esencial del hombre para organizar su vida y planear su desarrollo, deberla ser una materia elemental que se impartiera desde los primeros grados del proceso educativo, a manera de cultura cívica.

El hombre se organiza para vivir y alcanzar determinados propósitos, y mediante el uso de ciertos medios se esfuerza por conseguirlos. Pero el fenómeno no es privativo de los humanos; entre los animales también se observa, aunque principalmente en el nivel colectivo. Son ya famosos los estudios acerca de las maravillosas organizaciones de ciertos grupos animales y su comportamiento en tal sentido (por ejemplo las abejas y las hormigas).

No obstante, el fenómeno administrativo de mayor relevancia es el humano colectivo, y dentro de él se ubica el tema que nos ocupa. Herbert A. Simon inicia su estupenda obra sobre administración refiriendo un ejemplo por demás ilustrativo:

*Expresión gráfica del fenómeno administrativo.*



*"When two men cooperate to roll a stone that neither could have moved alone, the rudiments of administration have appeared",*

Este ejemplo no podría ser más ilustrativo para describir la administración y sus elementos esenciales: un *projéctio* (mover la piedra) y una *conjunción de esfuerzos* (la unión de ambos hombres) como cooperación para conseguir el propósito. Así pues, señala Simon, la administración en su sentido más general puede ser definida como "el conjunto de actividades de grupos que cooperan para conseguir objetivos comunes",

Ahora bien, el fenómeno administrativo humano colectivo puede dividirse a su vez en administración *pública*, *social* y *privada*. En tal sentido se habla de administración de justicia diocesana, económica, militar, municipal. Como puede apreciarse, estamos en presencia de un fenómeno bastante complejo en el que pueden intervenir muy variadas disciplinas: derecho, teoría administrativa, ciencia política, economía, sociología, antropología, historia, entre otras.

Una vez expuesta la profundidad, extensión, complejidad y variedad del fenómeno administrativo, lo importante es determinar si existe una disciplina general que sintetice y armonice todos los enfoques y elementos dados, a fin de acotar y deslindar la administración como un fenómeno

específico claramente diferenciado de otros y que tenga la autonomía suficiente para merecer el calificativo de ciencia. Es decir: ¿Existe una ciencia de la administración cuyos postulados sean válidos lo mismo para la administración individual como para la colectiva, la pública y la privada? ¿Dicha ciencia sería capaz, en caso de existir, de conjugar y sintetizar los diferentes elementos de la administración, como el jurídico, el técnico y el político? En síntesis, ¿podría hablarse de una ciencia omnicomprensiva de todos los tipos de administración que abarcara todos sus elementos?

En nuestra opinión dicha ciencia no existe a pesar de los serios intentos de muy diversos autores por consolidarla y darle esa categoría; en tal sentido debe destacarse la obra de ilustres tratadistas como Simún, Taylor y Fayol, entre otros. En todo caso, se trata de una disciplina en proceso de formación que aún no tiene el rango de ciencia. No obstante, la disciplina referida ha dado pasos importantes en la identificación de un objeto material de conocimiento que puede ser estudiado autónomamente *per se*. Esta disciplina estudia la administración *lato sensu*, las diferentes organizaciones administrativas, sus orígenes, naturaleza y funcionamiento. De hecho, existe toda una evolución histórica milenaria que proporciona un caudal inagotable para el enriquecimiento de la nueva disciplina.

Nuestro campo se circunscribirá a estudio de *la administración pública: en tanto fenómeno organizacional humano colectivo público*, interesándonos destacar principalmente los enfoques jurídico, político y técnico representados por el derecho administrativo (DA) y la teoría de la organización administrativa (TOA).

Existe una muy interesante evolución histórica en diferentes países, acerca de la preeminencia que algunos de dichos enfoques han logrado en el estudio de la administración pública. Veremos cómo los defensores de las disciplinas enunciadas se han disputado en diversas épocas y países la primacía y la paternidad definitiva del campo administrativo y estudiaremos las principales corrientes de pensamiento que se desarrollan para tal efecto. Con esto estamos sosteniendo implícitamente una nueva postura: tampoco creemos que exista, como algunos autores pretenden, una ciencia de la administración pública. Pensamos que ello aún no se ha logrado y que los enfoques antes referidos deben confluír complementariamente en su estudio. Es decir, tanto el derecho administrativo cuanto la TOA tienen su campo específico autónomo y se complementan, cuando lo que se pretende lograr es una concepción integral de la administración pública, ya que ninguna de dichas disciplinas sería capaz de explicar, por sí sola, la totalidad del fenómeno de la administración pública. Esto es lo que trataremos de demostrar en esta tesis, ya que nuestro propósito es destacar la necesidad de una visión (integral orgánica) de la administración pública, dentro de la cual el enfoque jurídico constituye el elemento rector.

## II. FUNCIÓN DE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En general puede afirmarse que el derecho público es la disciplina a la que por antonomasia ha correspondido el estudio de la administración pública a lo largo de la historia, por haber sido considerada exclusivamente bajo los aspectos orgánico-funcionales del gobierno del Estado; sin embargo a partir del siglo xvii empiezan a desarrollarse diversas corrientes que se preocupan más por los aspectos políticos y técnicos que por los jurídicos. Posteriormente dichas posturas luchan por conseguir la preeminencia en el estudio de la administración pública. A continuación expondremos sumariamente la evolución que este movimiento ha tenido al través de diferentes épocas y países.<sup>4</sup>

Comúnmente son identificadas tres corrientes principales:

1. La *continental europea* que observa alternativamente el predominio de una y otra disciplinas (DA y TOA). A partir del siglo xvii, con Lorenzo van Stein, destacan las corrientes en pro de los enfoques político y técnico, que minimizan la importancia del enfoque jurídico, y que son identificadas con el nombre de "cameralismo" o "ciencias camcrales"; estas corrientes florecen principalmente en Austria y Alemania. En el siglo xix, con el advenimiento del Estado de derecho se concede preeminencia al método jurídico, y el derecho administrativo asume una función rectora que integra los demás enfoques (político y técnico) ante la ausencia de criterios homogéneos que los amalgamara dentro de otra disciplina autónoma. Fue así como la antigua "ciencia de la administración" quedó desplazada por el derecho administrativo. Pero a finales del propio siglo xix se vuelve a presentar otro giro, debido a los trabajos de Henri Fayol, quien pretendió instaurar una ciencia general de la administración cuyos principios fuesen de aplicación común a las administraciones pública y privada. Paralelamente a esta tesis de Fayol, empiezan a genninar otras que pugnan por clasificar el estudio de la Administración Pública como una rama de la ciencia política (White, Wilson, Willoughby)."

2. La *anglosajona* de fines de siglo xix, que se pronuncia en contra de la existencia del derecho administrativo como rama jurídica autónoma, se inclina por incorporar los estudios de administración dentro de la división de ciencia política. Esta postura de los ingleses y las tesis enunciadas por el francés Fayol son el detonador que a la postre desatará en Norteamérica una verdadera pasión en favor de la *teoría de la organización admi-*

<sup>4</sup> A la fecha, la Universidad Nacional Autónoma de México imparte los estudios de administración pública dentro de la Facultad de Ciencias Políticaa y Sociales.

*administrativa*, que destacará, por una parte, los aspectos político y técnico de la administración pública (corriente inglesa) y por otra, la aplicación de los principios de la administración privada a la administración pública a fin de obtener mayores índices de eficiencia (tesis de Fayol). Debe tenerse presente pues, que si bien es cierto que en Norteamérica es donde mayor auge cobra esta corriente, el origen de la misma se ubica en Francia, con Fayol, y en Inglaterra, con los profesores de ciencia política que propugnaban el predominio de su disciplina.

La influencia que alcanzó la TOA en Norteamérica fue tan grande que se llegó a menospreciar la función del derecho administrativo y no se hablaba, a principios de este siglo, de otra cosa que no fuera de la "eficiencia administrativa", que se convierte en *leit motiu*?

3. La *corriente moderna* se caracteriza por una postura de complacencia y reconocimiento a la validez de ambos enfoques y a sus respectivas autonomías. Con frecuencia encontramos en obras de TOA, incluso de autores norteamericanos; capítulos completos dedicados al estudio del derecho administrativo como factor fundamental de la administración pública y viceversa. En general puede afirmarse que han sido superadas las posturas unilaterales a causa de su fracaso manifiesto en el propósito de explicar la totalidad del fenómeno administrativo bajo el enfoque exclusivo de una disciplina.

A continuación haremos una breve descripción de los postulados y fundamentos de ambas disciplinas para poner énfasis, finalmente, en la necesaria interrelación que, entre ellos debe haber a fin de realizar el estudio integral de la administración pública.

#### *Teoría de la organización administrativa*

Como ya ha sido señalado, el propósito esencial de los trabajos de Fayol<sup>6</sup> era aplicar a la administración pública los parámetros de eficiencia y productividad propios de la administración privada, por ello concede especial importancia al análisis de las operaciones administrativas. Su propósito era, también, construir una teoría o ciencia cuyos principios fuesen de aplicación común a ambos tipos de administración.

Al hacer el análisis de las *operaciones industriales*, Fayol señalaba que debían identificarse seis grupos de actividades: 1) *técnicas* (producción, manufactura); 2) *comerciales* (compraventa); 3) *financieras* (optimización del uso del capital); 4) de *seguridad* (protección de personas y propiedades); 5) de *contabilidad* (balances, costos, estadísticas), y 6) *gerenciales*,

<sup>6</sup> Como se verá al finalizar este capítulo, tales posiciones extremistas no se consolidan.

<sup>6</sup> Cfr. D. S. Pugh (Edicr general): *Writers on Organizations*, Penguin Modera Management Texts, segunda edición, Gran Bretaña, 1971, pp. 60 a 65.

Las actividades gerenciales eran consideradas por Fayol como operaciones clave en el manejo empresarial. Estas actividades comprendían las siguientes operaciones: 1) *planeación* (hacer previsiones a futuro y establecer planes de acción congruentes); 2) *organización* (establecimiento de la estructura material y humana); 3) *mando* (mantener al personal en constante actividad); 4) *coordinación* (procurar el trabajo conjunto, unificando y armonizando todas las actividades y esfuerzos), y 5) *control* (revisar que todo ocurra de conformidad con las reglas y direcciones establecidas).

Sin embargo, Fayol es sólo el pionero y promotor de una serie importante de estudios sobre administración en los que la eficacia es el *leit motiv*, que se realizan principalmente en Norteamérica. Woodrow Wilson instó a los escritores norteamericanos a que estudiaran la administración con base en los nuevos criterios de la época (fines del siglo XIX y principios del siglo XX), y les sugirió que los adaptaran al sistema democrático federal norteamericano, puesto que en Europa prevalecía la figura del Estado unitario fuertemente centralista. Desde antes de destacar políticamente, Wilson señaló al través de un artículo publicado en 1887,<sup>7</sup> que debería tenderse a una verdadera ciencia de la administración, e insistió en la necesidad de adaptar el gobierno a las nuevas circunstancias: "Las funciones del gobierno eran simples, porque la vida misma era simple"; pero la situación ha cambiado y

por eso debe de haber una ciencia de la administración que trate de enderezar las sendas del gobierno; de lograr que sus negocios se manejen de verdad como negocios; de vigorizar y purificar su organización, de manera que no sólo se le obedezca sino que, como coronación a sus esfuerzos, se le respete. El objeto del estudio de la administración es -continuaba diciendo el futuro presidente norteamericano- rescatar los métodos efectivos de la confusión, del gasto excesivo y del experimento empírico, para procurar apoyarlo firmemente sobre principios estables.

Wilson se preocupa por separar el campo administrativo del político, lo cual no es fácil, como ya lo hemos indicado con anterioridad, y así lo reconocía él mismo al decir que la solución no era copiar fórmulas teóricas, y que "el sentido firme, práctico del estadista debe venir primero, la doctrina de gabinete después".<sup>8</sup>

Taylor es partícipe de toda esta corriente y su preocupación principal consistió en establecer bases científicas para el estudio de la administración.

<sup>7</sup> C/r.: *The Study of Administration*, Political Science Quartely, volumen 11, número 2.

<sup>8</sup> Citado por Antonio Carrillo Flores: *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1973, p. 12.

Por ello intitula su principal obra *Scientific Management*, en donde señala las grandes ventajas de la administración científica *por* sobre otros tipos *que* se venían practicando:

La primera gran ventaja que tiene la administración científica sobre la administración de iniciativa e incentivos es que bajo la administración científica la iniciativa de los trabajadores ... se obtiene prácticamente con absoluta regularidad, mientras que bajo las incluso mejores viejas formas de administración dicha iniciativa sólo es obtenida esporádicamente y de manera irregular."

Gulick es otro partidario de la aplicación de los principios científicos a la administración pública. Es el autor de la muy conocida palabra *POSDCORB*, que es el anagrama formado con las iniciales de las palabras inglesas que en concepto de Gulick designan las diversas operaciones de la función administrativa: *Planning* (planear), *Organizing* (organizar), *Staffing* (administrar el personal), *Directing* (dirigir), *Co-ordinating* (coordinar), *Reporting* (informar), *Budgeting* (presupuestar).<sup>10</sup>

Herbert Simon es uno de los más consistentes defensores de la aplicación del método científico de la organización administrativa y resalta la importancia del comportamiento humano dentro de las organizaciones, de manera que no sólo debe importar lo orgánico-estructural. La aplicación de su teoría científica a la administración pública se refiere a los siguientes aspectos: 1) comprender cómo se comportan las personas dentro de las organizaciones y cómo operan éstas, y 2) determinar cómo las agencias gubernamentales podrían ser más eficientes. Señala Simon que así como la medicina puede avanzar tan rápido como lo haga el conocimiento científico del organismo humano, así las técnicas sobre organización y administración eficientes lo harán en la medida que avance el conocimiento acerca del comportamiento humano dentro de las organizaciones."

Por su parte, Peter SeU afirma que

El sistema administrativo en su totalidad puede ser visto como un *continuum* que se bifurca en dos caminos intercomunicados. El sistema comprende una serie de organizaciones más o menos definidas en forma separada que representan puntos de interés, en los aspectos de coordinación administrativa y control; dichas organizaciones tienen a su cargo

\* *Organization Theory* (D. S. Pugh, editor general), Penguin Modern Management Readings, Gran Bretaña, 1971, p. 124.

<sup>10</sup> *Notes on the Theory of Organization, Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Nueva York, 1937, p. 13.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 19.

un complejo grupo de tareas o funciones que están separadas y combinadas de diversas maneras. Naturalmente, estos dos elementos se encuentran fuertemente interrelacionados."

Como puede apreciarse en los conceptos antes expuestos, la TOA no puede ser excluida de las actividades gubernamentales.<sup>13</sup> En apoyo a lo anterior, y sin pretender realizar un estudio exhaustivo de esta teoría, proporcionaremos los siguientes juicios sintéticos acerca de la misma: Afirma D. S. Pugh que la TOA *es el estudio de la estructura, funcionamiento y desarrollo de las organizaciones, así como del comportamiento de los grupos e individuos que participan en ellas.*" Este concepto sintetiza las principales ideas mencionadas y de él se desprende la afirmación de que el análisis de las técnicas de la eficiencia administrativa y del comportamiento humano dentro de las organizaciones, es el basamento de todo intento de reforma administrativa.

Para fundamentar el carácter científico de la TOA, hay quienes, como Dahl, proponen el método comparativo (AP comparada), a fin de llegar a una ciencia universal de la administración, pero ante la imposibilidad de aplicar sistemas iguales a realidades distintas (medios sociopolíticos diferentes), el carácter científico de este método se pone en duda. Por su parte Olivan señala que existe una ciencia de la administración "que enseña a conocer las necesidades y los intereses y el mejor modo de darles satisfacción y fomento", y afirma que dicha ciencia cuenta con un sistema de principios metódicamente ordenados, y cuya aplicación en la práctica es el arte de los administradores: "La prosperidad del país, señala, es su objeto, hacer el bien es su medida". Tal ciencia estudia, según Olivan, los medios para determinar las necesidades de la colectividad, los medios para satisfacerlas; realiza asimismo estudios económicos, políticos, sociales e históricos, y aplica criterios técnicos."

Estamos de acuerdo con el profesor Carrillo Flores cuando señala que la teoría de la administración

es una disciplina todavía en formación, que sin embargo ha logrado ya definir el objeto de su interés, e inclusive sus temas principales que son:

<sup>12</sup> *Administrative Theories and Politics*, Editorial George Allen & Unwin LTD, Gran Bretaña, 1973, p. 77.

<sup>13</sup> En México se le concede particular atención, principalmente a partir de 1965 cuando se inicia el **proceso** sistemático y programado de la reforma a la administración pública, el cual estudiaremos en el capítulo VII.

<sup>14</sup> *Organization Theory, op. cit.*, p. 9•

<sup>15</sup> Citado por Fernando Garrido Falla: *Dos métodos en el estudio de la administración pública*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, España, 1961, pp. 90 y 91.

el estudio de la toma de decisiones, de la planeación, de la adecuada utilización de los recursos humanos y materiales y del control de la acción administrativa.<sup>16</sup>"

Agrega el maestro que algunos de esos elementos son comunes a las administraciones pública y privada; que se trata de una disciplina especial, no jurídica, que estudia a la administración pública no desde el punto de vista de las normas jurídicas a que se encuentra sometida, sino de su eficacia, tratando de formular ciertos principios generales.

### *Derecho administrativo*

En el campo del derecho administrativo también se han desarrollado estudios tendientes a elevar esta importante disciplina al rango de ciencia. Hans Kelsen al construir su teoría pura del derecho con aplicación al Estado llega, quizás como ningún otro, a deslindar el campo específico del derecho desprovisto de contaminantes -como él los llama-, de carácter político o de cualquier otra índole. Es indudable el valor de la obra kelseniana y representa una incalculable aportación para el desenvolvimiento científico del derecho.

No obstante su indiscutible mérito, la tesis de Kelsen se aleja intencionadamente de juicios de valor de carácter subjetivo, que si bien no aportan nada al conocimiento científico son realidades incuestionables que deben tomarse en cuenta para el estudio de la administración pública, la cual difícilmente puede estudiarse en forma consistente fuera de sus contextos, no sólo jurídico, sino también político, social, económico y cultural.

Si bien estamos de acuerdo con Kelsen desde el punto de vista del rigor científico y lógico con que es preciso construir la teoría jurídica, debemos decir que su teoría no es suficiente para explicar y actuar sobre una realidad infinitamente más compleja en la que confluyen múltiples elementos.

Merkl " se apoya en Kelsen para trasladar su teoría pura al campo del derecho administrativo, y utiliza inteligentemente las herramientas kelsenianas para explicar el fenómeno administrativo. Sin embargo no logra, por la razón antes expuesta, medir adecuadamente el complejo y vasto campo de estudio de la administración pública, e incurre en un error de unilateralidad y parcialidad semejante al de los sostenedores de la TOA, al pretender explicar la totalidad del fenómeno administrativo tan sólo desde un punto de vista particular, en este caso el derecho administrativo.

Teodosio Lares señalaba desde el siglo pasado que "por encima de las disposiciones concretas hay ciertos «principios racionales» que son los que

<sup>16</sup> *Op. cit.*, p. 13.

<sup>17</sup> *Teoría general del derecho administrativo*, Editora Nacional; México, 1975.

dan unidad y fundamento a tales disposiciones y que constituirían la ciencia del derecho administrativo"; Lares no establece dualidad entre derecho administrativo y ciencia de la administración.: como lo harían más tarde algunos autores europeos.

Gabino Fraga critica las definiciones parciales que se han dado del derecho administrativo, ya sea bajo la consideración formal o material de la administración pública. Señala, con toda razón, que ambos enfoques deben tenerse en cuenta en la conceptualización del derecho administrativo, "de tal modo que, por una parte, incluya el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, comprenda las normas que regulan la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa".<sup>9</sup>

Garrido Falla afirma que el derecho administrativo es la "parte del Derecho público que determina la organización y comportamiento de la administración pública, disciplinando sus relaciones jurídicas con los administrados". Señala el mismo autor que el ordenamiento administrativo se compone por: a) *normas de relación*, que delimitan las esferas jurídicas de los distintos sujetos reconocidos como tales por el derecho, tutelando sus intereses y elevándolos a la categoría de derechos subjetivos; b) *normas de acción*, dictadas en defensa del interés público y que determinan tanto 1) los fines a satisfacer por la actividad administrativa, como 2) el procedimiento al que la acción administrativa ha de someterse para lograrlos; c) *normas de organización*, que determinan la estructura administrativa, distribuyendo atribuciones y competencias entre los órganos gubernamentales.

Como puede apreciarse, la administración puede obrar como "brazo ejecutor" de las políticas del Estado en los diferentes campos, o bien como instrumento para conformarse a través de las normas que regulan su organización y procedimientos. En este caso la propia administración se convierte en el objeto mismo de la política gubernamental (ajustar el aparato administrativo para el cumplimiento de los fines del Estado); tal es el caso de la *reforma administrativa*, que es una política gubernamental para el mejoramiento administrativo y se encomienda su ejecución a la propia administración en calidad de atribución para autorreformarse.

Afirma Garrido Falla que el examen de la legislación administrativa pone en contacto con una actividad política estatal determinada (económica, social, agraria), que implica una relación exterior con determinados problemas y la actividad estatal que tiende a resolverlos, así como una ordenación jurídica adecuada, como por ejemplo el derecho agrario (aquí la administración obra como "brazo ejecutor del Estado").

<sup>9</sup> Citado por Aneonlo Carrillo Florea. *op. cit.*, p. 11.

<sup>10</sup> *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, undécima edición, México, 1966, p. 90.

Concluye su profundo análisis el jurista español, señalando que el estudio del contenido de las leyes administrativas -de acción y organización- da la pista de la problemática de la política administrativa y pone en contacto con los criterios que la informan: a) *oportunidad de la acción*, y b) *principios técnicos en que se apoya la decisión administrativa*. Garrido se apoya en la *tesis integral derecho-política-técnica* para realizar el análisis de la administración pública. Afirma que, por ejemplo, el análisis de las técnicas de organización administrativa da la pauta para el estudio de la racionalidad legislativa y para la solución propuesta por el intérprete; esta herramienta, por lo tanto, resulta importante aun para el jurista que debe estudiar las condiciones circunstanciales en que la norma se dicta, toda vez que es el *medio económico, político, social y administrativo el que justifica y hace comprensible al derecho*. Concluye su tesis señalando que el contenido del derecho administrativo es un elemento de interpretación de la norma pero no al extremo de aniquilar la autoridad de la ley escrita.<sup>20</sup>

De la misma opinión es Antonio Carrillo Flores al señalar que

al avanzarse en el estudio de la administración, como una organización cada vez más vasta y más compleja, llega un momento en que precisa que ciertas conclusiones se traduzcan en modificaciones legales, sin que por ello pierdan su respectivo autonomía la ciencia o el arte de la administración y el derecho administrativo. Idealmente puede imaginarse una administración que pueda conjugar armoniosamente el propósito político, la exigencia técnica y la ley; más aún, alcanzar ese ideal debe ser propósito de todos."

Hemos dedicado especial atención al análisis de estas tesis y en particular a la de Garrido Falla debido a los importantes elementos que proporciona para entender el papel y función real del derecho administrativo en el estudio de la administración pública y su conexión con la TOA. De acuerdo con ello es indiscutible el valor del derecho administrativo no sólo como norma positiva reguladora de la organización y función administrativas, sino también como doctrina jurídica que ha sido elaborada por destacados juristas, quienes han aportado importantes elementos al estudio y conocimiento de la administración pública. Igualmente útiles han resultado un sinnúmero de tesis jurisprudenciales (nacionales y extranjeras) que, como elemento básico del derecho administrativo, han contribuido a su consolidación como doctrina jurídica esencial para el estudio de la administración pública.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, pp. 14, 15 y 77 a 82.

<sup>21</sup> *Ibidem.*

Como puede apreciarse de lo anteriormente expuesto, el derecho administrativo no sólo debe ser concebido como norma positiva reguladora de la administración pública, sino también como un sistema de principios generales. En tal sentido una de las definiciones más completas acerca del derecho administrativo la proporciona el profesor Serra Rojas; en su concepto,

el derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales."

### III. NECESARIA COMPLEMENTACIÓN DE AMBOS ENFOQUES EN EL ESTUDIO INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El análisis precedente nos permite apreciar, por un lado, la importancia de ambos enfoques, el jurídico y el técnico-político, en el estudio de la administración, así como la validez autónoma de ambas disciplinas; por otro, la necesaria interrelación e interdependencia de dichos enfoques en la concepción integral de la administración pública, para lo cual referiremos algunos importantes conceptos alusivos.

Antonio Carrillo Flores, uno de los estudiosos y practicantes más connotados de la materia, afirma lo siguiente:

Repito después de una larga experiencia en el servicio público, la administrativa suele ser una función menos vinculada al derecho que la jurisdiccional, pues tanto la política como la técnica están presentes, con sus propios datos y exigencias, en las más importantes decisiones y actos concretos al través de los cuales el poder público busca la satisfacción de las necesidades sociales.

Esto es un *hecho*, añade Carrillo Flores, no un *deber ser*, que hace posible una acción correcta de la administración pública en el Estado moderno. Pero tampoco debe caerse en el extremo de una administración pública sin derecho, ya que ello sería la apología de la dictadura: "*Procurar la eficiencia sin caer en la dictadura es el problema capital del Estado en la actualidad.*"<sup>23</sup>

<sup>22</sup> *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, séptima edición, tomo J, México, 1976, pp. 132 y 133.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, p. 10.

El propio Carrillo Flores citando un texto de Luther Gulick, señala que tenemos ahora un nuevo enfoque para la dicotomía entre la política y la administración; ya no nos resistimos a reconocer el contenido político de la "administración pura", ni minimizamos la significación política de las decisiones administrativas... Por ello el administrador debe esforzarse por fundir sus conocimientos y armonizar las capacidades de acción de que disponga con los deseos del pueblo, las fuerzas políticas y el sentido común. Todavía falta una teoría fundamental y amplia, que para elaborarse supone aprovechar las investigaciones y logros actuales en sicología, psicología social, lógica, comunicación y teoría de las decisiones, análisis de la estructura del poder, anatomía institucional comparativa e invención social." Garrido Falla afirma:

es conveniente para el administrativista: que, dominando el método jurídico (pues esto es indispensable), deje de ser un jurista aséptico para convertirse, enriqueciendo su personalidad, en un auténtico conocedor de la administración pública y sus problemas. ¿Qué duda cabe que quien más saldrá ganando de todo esto será el propio jurista que constituye la materia prima de la mayoría de los actuales administrativistas! 2'

No queremos concluir este inciso sin antes intentar una síntesis que contenga nuestra personal interpretación de este por demás interesante terna. Ya lo han dicho destacados pensadores: es *conditio sine qua non* para el estudio integral de la administración pública tener en cuenta los enfoques jurídico, político y técnico, y dio no afecta al jurista o al administrador, sino por el contrario los enriquece y amplía sus horizontes en la comprensión de un fenómeno infinitamente más complejo que los limitados alcances de sus respectivas disciplinas. Negar o menoscabar la importancia y función tanto del derecho administrativo cuanto de la teoría de la organización administrativa, equivaldría a ubicarse en una postura parcial y subjetiva. La anterior consideración no es una cuestión meramente especulativa. Es frecuente encontrar magníficos proyectos técnicos, teóricamente impecables, que no pueden aplicarse por contravenir el sistema jurídico vigente o las condicionantes políticas y económicas imperantes; o bien soluciones jurídicas correctas pero inaplicables por su falta de viabilidad técnica. Lo grave es que ambas situaciones provocan serios males a la administración, tanto por los recursos invertidos que se pierden, como por el tiempo

24 *Ibidem.*, pp. 12 Y 13.

25 *Op. cit.*, p. 95.

utilizado sin fruto alguno. Esta es la razón por la que, afortunadamente, tanto los juristas como los expertos en organización administrativa, han comenzado a reconocerse recíprocamente y empiezan a producirse obras de derecho administrativo con importantes capítulos dedicados al análisis de las cuestiones técnicas organizacionales y viceversa.

## BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- Baker, R. J.: *Administrative Theory & Public Administration*, Hutchinson, Nueva York, 1972.
- Carrillo Flores, Antonio: *La justicia federal y la administración pública*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1973.
- Fraga, Gabino: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, undécima edición, México, 1966.
- Garrido Falla, Fernando: *Dos métodos en el estudio de la administración pública*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, España, 1961.
- Gulick, Luther: *Notes on the Theory of Organization*, Papera en the Science of Administration, Institute of Public Administration, Nueva York, 1937.
- Merkel, Adolfo: *Teoría general del derecho administrativo*, Editora Nacional, México, 1975.
- Phillips, Hood: *Constitutional and Administrative Law*, Editorial Sweet & Maxwell, cuarta edición, Londres, Inglaterra, 1967.
- Pugh, D. S. (Editor general): *Organization Theory*, Penguin Modern Management Readings, Gran Bretaña, 1971.
- \_\_\_\_\_, et. al.: *Writers on Organizations*, Penguin Modern Management Texts, segunda edición, Gran Bretaña, 1971.
- Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa-Calpe, decimonovena edición, Madrid, España, 1970.
- Self, Peter: *Administrative Theories and Politics*, Editorial George Allen & Unwin Ltd., Gran Bretaña, 1973.
- Serra Rojas, Andrés: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1976.
- Simon, Herbert A., et. al.: *Public Administration*, AUred A. Knopf, Nueva York, 1973.
- Wilson, Woodrow: *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, volumen **11**, número 2.

## CAPITULO IV

# CONCEPTO, NATURALEZA Y FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### SUMARIO

I. La administración pública: un concepto compuesto. II. Concepto según la teoría de la organización administrativa. III. Concepto jurídico: A) Punto de vista formal. B) Punto de vista material. IV. Naturaleza y fines de la administración pública.

#### I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN CONCEPTO COMPUESTO

En el capítulo precedente se hizo referencia a diversas nociones acerca de la actividad administrativa *lato sensu*, ahora analizaremos el concepto, naturaleza y fines de la administración pública. La Real Academia Española de la Lengua señala que la administración pública

es la *acción del gobierno* al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Es el *conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.*<sup>1</sup>

Es conveniente recordar que la administración pública, en tanto estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo, y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero tanto la organización como la función o actividad reúnen, además, caracteres tecnicopolíticos, correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la ciencia política, según hemos visto con anterioridad.

Por lo tanto, la noción de administración pública dependerá de la disciplina o enfoques principales de estudio (el jurídico, el técnico o el político), en virtud de no existir, como ya lo hemos señalado, una ciencia general de la administración pública capaz de armonizar y fundir todos los elementos y enfoques de estudio de este complejo objeto del conocimiento,

<sup>1</sup> *Op. cit.*, p. 26.

Hasta el momento no es posible dar una noción omnicomprensiva de administración pública porque ello equivaldría a mezclar fenómenos diferentes, autónomos e independientes. No estamos de acuerdo con la postura de ciertos juristas que afirman que el derecho administrativo debería incorporar a su seno esas otras disciplinas técnicas y políticas, a fin de dar una definición completa de la administración. Asiste la razón a Kelsen cuando refuta esas posturas, afirmando que atentan contra la ciencia del derecho, la que debe apoyarse exclusivamente en conceptos jurídicos. Tampoco estaríamos de acuerdo con alguna definición de la TOA que pretendiera abarcar asimismo los aspectos jurídicos y políticos.

Por lo tanto, debemos deslindar los conceptos jurídico, técnico y político de la administración, lo cual no quiere decir que estas nociones no se complementen; ya hemos destacado la importancia de tener presentes dichos enfoques a fin de lograr una concepción integral de la administración y por ello los estudiamos. Si se analizan por separado es por razones metodológicas, para no confundir y mezclar disciplinas autónomas, por lo menos hasta el momento, aun cuando, probablemente, algún día se llegue a desarrollar y consolidar una auténtica ciencia de la administración pública que comprenda todos sus elementos, como hemos dicho.

Antes de estudiar la administración pública a la luz de los enfoques referidos, quisiéramos ofrecer algunas de sus descripciones fenomenológicas o morfológicas ya que, si bien carecen de rigor científico, ayudan a describir el fenómeno con base en la totalidad de sus elementos. Así por ejemplo, Carrillo Flores señala que:

La administración pública es la *organización* que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los *negocios estatales* ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y *-las/ bu/ no/ leas/-* una orientación política,"

Interesa particularmente a Carrillo Flores demostrar la validez de ambos enfoques en el estudio de la administración pública, la que contiene elementos generales como una *acción humana planificada* para la obtención de *finés*; una *actividad continua* en el desarrollo de dicha acción y la *persistencia en el propósito*, así como una *jerarquización de valores y prioridades*. Comprende asimismo elementos específicos de carácter: a) técnico: *sistemas, mecanismos y procedimientos* para administrar recursos y para elevar la eficiencia administrativa; b) político: *aplicación de políticas gubernamentales y administración gubernamental*, y e) jurídico: *el derecho positivo* regulador de la organización y funcionamiento de la **administración** pública.

1 *Op. cit.*, p., 0.

Max Weber, destacado sociólogo del comportamiento burocrático ("sociología de la burocracia"), afirma que:

La administración burocrática es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en *precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza*.<sup>3</sup>

Para Roberto Ríos Elizondo la administración pública es

aquella *actividad* coordinada, permanente y continua, *que realiza el Poder Ejecutivo*, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la presentación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho Poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la Constitución, al Derecho Administrativo y a criterios eminentemente prácticos.<sup>4</sup>

Don Andrés Serra Rojas, por su parte, opina que la administración pública

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

## II, CONCEPTO SEGÚN LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Ya hemos analizado en el capítulo precedente el enfoque de la TOA en el estudio de la administración pública, por lo que simplemente trataremos de describir dicho fenómeno con el auxilio de los datos ofrecidos por esta disciplina.

La TOA concibe a la administración pública, antes que otra cosa, como una *organización*; una organización humana que tiende a la consecución de múltiples propósitos políticos, económicos y sociales a través del aprovechamiento eficiente y productivo de recursos disponibles y mediante

<sup>3</sup> Citado por Carrillo Flores (*op. cit.*, p. 10), *D, Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, tomo 1, primera parte, cap. 111, número 3, México, 1969.

<sup>4</sup> *El acto de gobierno*, Editorial Porrúa, México, 1975, pp. 363 y 364.

• *Op. cit.*, p. 75.

la utilización e interacción de los diversos sistemas, procedimientos, mecanismos y recursos con que cuenta. Dicha organización tiene que ver con cuestiones sumamente importantes, como las siguientes: *el proceso de toma de decisiones; la planeación y la programación de las actividades; la presupuestación, la administración eficiente de personal y de los recursos materiales y financieros; las técnicas de organización y métodos administrativos; la informática; la contabilidad; la evaluación y el control.*

### III. CONCEPTO JURIDICO

La definición que de administración pública brinde el derecho no debe fundarse en elementos extraños a su campo de conocimiento, sino apoyarse en los principios jurídicos fundamentales para proyectar los enfoques formal y material de tan importante institución pública.

Dentro de los marcos de referencia formal y material establecidos por el derecho, proporcionaremos algunas definiciones que ofrecen *distinguidos* juristas; tal es el caso de Garrido Falla, quien afirma:

Por administración pública entendemos: *a)* en sentido subjetivo, el *conjunto de organismos estatales* encuadrados en el llamado Poder Ejecutivo del Estado, y *b)* en sentido objetivo, la *actividad* desarrollada por dicho Poder Ejecutivo, excluida la actividad política o de gobierno. Y el derecho administrativo -añade-, es la parte del derecho público que determina la *organización y comportamiento* de la administración pública, disciplinando sus relaciones jurídicas con los administrados. •

Cabina Fraga acepta la conocida definición de Molitor (Administración pública, UNESCO, 1958, p. 18), quien la concibe en los siguientes términos:

La administración pública desde el punto de vista formal, es el *organismo público* que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Y desde el punto de vista material, es la *actividad* de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. †

• *Op. cit.*, pp. 14 y 15.

† *Op. cit.*, p. 119.

A) *Punto de vista formal*

La administración pública desde el punto de vista jurídico-formal es un *órgano gubernamental del Estado ubicado dentro de la estructura del llamado Poder Ejecutivo*. Mas no es todo el Poder Ejecutivo," ya que éste se integra con otro tipo de órganos y, además, realiza funciones de diversa naturaleza, como las políticas y las jurisdiccionales que no se encuadran propiamente dentro de la función administrativa. Desde este punto de vista, la administración pública debe estudiarse como *estructura constitucional estatal*, puesto que en la Constitución se establece su encuadramiento jurídico, y al derecho administrativo corresponde, en tanto factor que desarrolla al constitucional, el estudio y regulación (doctrina y derecho positivo) de la *organización y funciones* de la administración pública. Por ejemplo, la Constitución mexicana la regula mediante los artículos 89 a 93, y el derecho administrativo la desarrolla mediante un sinnúmero de disposiciones administrativas que en alguna medida veremos más adelante."

En consecuencia, no es dado afirmar que la administración pública es una institución gubernamental especializada que tiene por objeto desarrollar la actividad quizás más importante del Estado: la *función administrativa*. Ahora bien, la administración pública se integra, a su vez, por una gran variedad de organismos, dependencias y entidades que atienden a las diversas materias y ámbitos de acción que abarca. Pero no existe sólo una administración, ya que dentro del régimen federal, por ejemplo, dicha institución aparece en los tres niveles del gobierno: el *federal*, el *estatal* y el *municipal*.

El objeto de nuestro estudio se circunscribe exclusivamente al análisis de la administración pública federal y lo abordaremos en la parte relativa al estudio del sistema jurídico mexicano."

La administración pública federal integra también una diversidad importante de dependencia-, orranismo« y cntid.: des de diferente naturaleza. Aun cuando haremos más adelante el estudio detallado de este tema, bástenas por el momento señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>11</sup> establece las bases de organización y la forma de integración de la administración pública federal mexicana. Dos importantes

<sup>8</sup> La doctrina y el derecho positivo españoles distinguen ambas instituciones: "Dentro del Poder Ejecutivo se comprende también el Gobierno, por lo que no puede establecerse una igualdad entre aquél y la Administración Pública", señala Rafael Entrena-Guesta. *El concepto de administración pública en la doctrina y el derecho positivo españoles*, Revista de Administración Pública, IEP, número 32, Madrid, 1960, p. 55.

<sup>9</sup> *Infra*, caps. VII y ss.

<sup>10</sup> *I. l. e.*, caps. VII y VIII

<sup>11</sup> *C/*, artículos 10 y 20

sistemas concurren a su integración: la administración central y la administración paraestatal. La primera se integra por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. La segunda por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos. También incluye la ley la figura de los órganos desconcentrados, que en su oportunidad analizaremos.

La doctrina del derecho administrativo ha llegado a identificar una amplia y variada gama de órganos administrativos, de entre los cuales pudieran referirse los siguientes:

- *De administración activa*, que realizan las operaciones y tareas propias del servicio público.
- *De administración contenciosa*, que resuelven controversias con los particulares con motivo de la actividad administrativa. Dichos órganos a pesar de su naturaleza jurisdiccional pertenecen al llamado Poder Ejecutivo (tribunales administrativos, fiscales, laborales, de protección al consumidor).
- *De autoridad*, que tienen facultades de decisión y ejecución. Sus resoluciones afectan a los particulares."
- *Auxiliares o de consulta*, que apoyan a los de autoridad en la toma de decisiones.
- *Generales*, cuyo ámbito de acción es todo el territorio.  
*Locales*, cuyo ámbito de acción es determinada parte del territorio.
- *Centrales*, pertenecientes a la llamada administración directa o centralizada.
- *Descentralizados*, pertenecientes a la llamada administración indirecta o descentralizada.
- *Desconcentrados*, aquellos que sin dejar de pertenecer a la jerarquía de la administración central, obtienen cierto grado de autonomía para ejercer funciones en cierta materia o en determinados lugares del territorio.

Dentro de la administración pública, considerada como estructura gubernamental, se localiza una serie de importantes elementos como los siguientes: *personal público* encargado de desarrollar las tareas administrativas (funcionarios y empleados), *estructuras organizacionales*, *sistemas*, *métodos*

<sup>12</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que "on autoridades (de derecho y de hecho) para los efectos de amparo, aquellos individuos que realizan aetol público mediante el ejercicio de la fuerza pública de, quedaponen. (S.C.J., 1917-1954, tesis 179, p. 360.)

y procedimientos administrativos, patrimonio y presupuesto (recursos materiales y financieros), normas jurídico-administrativas reguladoras de su organización y funcionamiento. Estos elementos se coordinan, armonizan e integran gracias al derecho administrativo y a la TOA que hacen posible la acción unitaria de la administración en el ejercicio de sus funciones y en la obtención de sus fines.

### B) Punto de vista material

Desde el punto de vista material o intrínseco de la actividad administrativa, cabe hacer algunas importantes consideraciones. Estamos de acuerdo con Merkl<sup>29</sup> cuando objeta ciertas definiciones de la actividad administrativa por ser muy genéricas y por tanto coextensas con la actividad total del gobierno del Estado. Sin embargo, debemos aceptar el criterio de exclusión, en virtud de la complejidad de esta materia, a fin de identificar la función administrativa. Es decir, por actividad administrativa debe entenderse toda aquella actividad pública que no sea legislativa ni judicial. Pero existen además otros grados de desagregación: hemos señalado que el órgano Ejecutivo realiza básicamente dos tipos de funciones: la administrativa propiamente dicha y la política. La doctrina del derecho administrativo señala que esta última no debe quedar comprendida dentro de la actividad administrativa *strictu sensu*. Sin embargo, hemos apuntado asimismo la dificultad inherente a la acción de separar ambas funciones debido a que en la realidad se desarrollan estrechamente unidas.

Como prueba de la dificultad comentada anteriormente, tenemos el caso de las secretarías de Estado en México, las cuales despliegan actividades de índole política, técnica y administrativa por lo que sería muy difícil intentar una delimitación de ellas, para determinar cuáles de sus actividades se clasificarían en cada rubro mencionado; pero esta clasificación sería de cualquier manera de dudosa validez, ante la marcada intervención de criterios meramente subjetivos. Citemos a guisa de ejemplo a la Secretaría de Gobernación que, formando parte de la administración pública federal, realiza ambos tipos de funciones —administrativas y políticas—, en cuyo caso sería prácticamente imposible diferenciarlas.

En algunos países se ha intentado separar ambas funciones. Tal es el caso de Inglaterra, que ha establecido el *British Civil Service* en el cual existe una carrera técnica dentro de la administración, cuya característica principal es la estabilidad de los empleados y funcionarios que desarrollan las actividades técnicas del gobierno y que pertenecen al servicio *civil*. Se estima que a la substitución del partido en el poder (conservadores o la-

boristas), únicamente cambian cien personas en el gobierno. Pero aun en ese sistema, coinciden sus expertos, existen múltiples actividades de marcado carácter político que son realizadas por los empleados o funcionarios civiles. Quizá lo realmente novedoso del sistema es la estabilidad de los empleados a niveles importantes de la administración, lo que no sucede en México donde la estructura de los puestos de base tiene un tope en los jefes de los departamentos administrativos internos.

Donde sí es posible y cabe hacer una diferenciación de funciones es en relación a la administración *activa* y a la *contenciosa*. Efectivamente, existen dentro del Ejecutivo una serie cada vez más importante de órganos que realizan funciones jurisdiccionales en diversas materias (laboral, fiscal, administrativa, comercial), cuyo propósito principal es resolver las controversias que surgen entre los particulares y la administración con motivo del ejercicio de la función pública. Dichos órganos, aunque formalmente pertenecen al Ejecutivo, realizan funciones de naturaleza jurisdiccional y por tanto no deberían, en nuestro concepto, considerarse dentro de la actividad administrativa. Tales son los casos en México, por ejemplo, de los tribunales Fiscal de la Federación y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como de las juntas de conciliación y arbitraje.

En resumen, podría afirmarse que para identificar la actividad administrativa se recurre a un elemento positivo y tres negativos, ya que es toda aquella actividad gubernamental (elemento positivo que no es ni legislativa, ni jurisdiccional) (formal o materialmente), ni política (elementos negativos).

No obstante la dificultad que implica el determinar la naturaleza de los actos de administración o de gobierno, no debemos quedarnos con el criterio de exclusión simplemente, sino intentar su análisis y determinación jurídicos.

Los múltiples actos y tareas desplegados por la administración pudieran subsumirse básicamente en las siguientes funciones: 1) *realización de actos administrativos, jurídicos y materiales*; 2) *prestación de servicios públicos*; y, 3) *producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas*. Una característica de la administración es que realiza su actividad con propósitos de servicio comunitario y nunca de lucro, siendo ésta su principal diferencia respecto de la administración privada.

A este respecto es conveniente precisar dos conceptos fundamentales: los de *atribución* y *función*. Entendiendo por *atribución* el contenido mismo de la actividad del gobierno, lo que éste debe hacer según el señalamiento constitucional, y *función* el ejercicio de la actividad; las funciones establecidas, pues, en el ejercicio de la atribución. Es así que el derecho administrativo puede definirse, siguiendo la

idea del destacado jurista mexicano Gabino Fraga, como "la rama del Derecho Público que regula la *actividad* que realiza el Estado en forma de función administrativa"; y dicha *actividad* está constituida, en su opinión, por "el conjunto de *actos, operaciones y tareas* que conforme a la legislación positiva debe de ejecutar para la realización de sus fines."

El gobierno del Estado cumple en este campo dos tipos de *atribuciones*: 1) las que requiere para garantizar la paz social y la convivencia armónica de los miembros de la comunidad nacional, mediante la utilización incluso de medios coactivos para someter a quienes se coloquen al margen del orden jurídico por la comisión de ilícitos que afecten a la sociedad; y 2) las atribuciones de *servicio público* (vías de comunicación, educación, vivienda, salud, electricidad) y de fomento y promoción del desarrollo económico-social.

### *Actos jurídicos y actos materiales de la administración*

La función administrativa puede consistir en la realización de *actos jurídicos* que determinen situaciones individuales, o en la ejecución de *actos materiales*, en tanto que la función legislativa no realiza actos materiales y su objeto es la creación de leyes que son *actos jurídicos* generales de carácter abstracto e impersonal; nunca se refieren a situaciones jurídicas individuales. La función jurisdiccional, por otro lado, sí determina situaciones jurídicas individuales pero, a diferencia de la función administrativa, supone la existencia de un conflicto o controversia.

Es conveniente recordar que el *acto jurídico*, entendido como la manifestación externa de la voluntad, se emite con el fin de producir consecuencias de derecho, puede ser uní () plurilateral, dependiendo de si es una o varias las personas que intervienen en su formación (un acto de autoridad presidencial es unilateral; una ley plurilateral),

Los efectos que se producen mediante los *actos jurídicos* pueden estar referidos a situaciones jurídicas *generales o individuales*. Por ejemplo, la *ley* es un acto jurídico que produce sus efectos teniendo como base supuestos hipotéticos normativos dirigidos a cualquier persona que se coloque en ellos. La *ley* se refiere a un número indefinido de casos, y además indeterminable, lo que le da las características de impersonalidad y abstracción, *sin* las cuales no podría calificarse de ley a un acto jurídico. Además, la ley nace para regir en forma permanente, no se agota en su ejercicio ni pierde su vigencia hasta que, por un acto de la misma naturaleza, se deroga o se abroga. En cambio, los *actos jurídicos* que producen efectos referidos a situaciones particulares o individuales reúnen las características contrarias; así por ejemplo, el contrato es de naturaleza temporal, destinado a producir

ciertos efectos jurídicos específicos referidos tan sólo a determinadas personas, los contratantes. Se extingue en el cumplimiento de las obligaciones que impone o mediante el ejercicio de los derechos que otorga. Duguit identifica a estos actos legislativos como actos *regla*, por su generalidad y abstracción. Jéze, por su parte, los llama "actos creadores de situación jurídica general, legislativos o reglamentarios". A diferencia del *derecho objetivo*, los *derechos subjetivos* crean o modifican una situación jurídica individual; estos últimos son, según Jéze, "actos creadores de situaciones jurídicas individuales: *actos unilaterales o contractuales*".<sup>16</sup> Tales son los casos del propio contrato o del acto de autoridad que impone una sanción al infractor de la norma.

En cuanto a los efectos de los actos jurídicos, el citado tratadista Jéze hace referencia a los *actos jurisdiccionales* conceptuándolos como "la manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que tiene por objeto comprobar (constatar) una situación jurídica (general o individual), o hechos, con fuerza de verdad legal".<sup>16</sup> En otras palabras, los actos jurisdiccionales vienen a ser la actividad intelectual por medio de la cual el juez encargado de la aplicación del derecho toma en cuenta un hecho que se produce en el mundo social, el cual queda encuadrado dentro del supuesto hipotético normativo y aplica una resolución al caso concreto, produciendo efectos jurídicos solamente para una situación individual, concreta y claramente determinada.

Por su parte, los *actos jurídicos administrativos* participan de todas las características que hemos señalado para los actos jurídicos en general y de las propias según su naturaleza y procedencia, como veremos a continuación.

Es conveniente precisar que *no toda la actividad que realiza el órgano Ejecutivo como función administrativa se traduce en actos jurídicos*, ya que también ejecuta *actos materiales* a los que no se atribuyen consecuencias similares. Efectivamente, la administración realiza una serie de actos de diversa índole que no merecen el calificativo de jurídicos, sin embargo cualquier acto deberá estar fundado en derecho, aun los materiales, por el principio de legalidad que constriñe la actividad de los gobernantes al irrestricto cumplimiento de las atribuciones señaladas expresamente por la ley.

El acto administrativo es la manifestación externa de la voluntad proveniente de la autoridad competente, que se emite con el fin de crear determinadas consecuencias jurídicas para casos particulares específicamente determinados. Aquí aparece la primera característica propia, exclusiva, de los *actos administrativos* en relación con la teoría general del acto jurídico; el sujeto que emite el acto administrativo es siempre la *autoridad administrativa* con base a su *competencia específica*, la que se diferencia de la *capa-*

11 Citados por Cabino Fraga: *op. cit.*, pp. 32 Y 33.

1. *Ibidem*.

cidad de los actos jurídicos particulares en que no se presume, pues como sabemos la *capacidad* siempre se presume, es la regla, en tanto que la incapacidad es la excepción: la *competencia* se establece expresamente por el ordenamiento jurídico y lleva inmanente la obligatoriedad de su ejercicio; el ejercicio de la *capacidad* está al arbitrio del sujeto. La *competencia* es irrenunciable y no puede ser objeto de transacciones; la *capacidad* sí puede restringirse por medio de actos jurídicos.

En cuanto a las características intrínsecas de los *actos administrativos*, se aplican los mismos principios que rigen en la teoría general del acto jurídico. En tal sentido la voluntad expresada o manifestada por la autoridad administrativa deberá ser libremente emitida y no estar viciada por error, dolo o violencia. Asimismo deberá ajustarse a los requisitos procedimentales para su emisión, ya se trate de órganos unitarios o colegiados,

El objeto del acto administrativo debe ser *lícito, determinado o determinable* y estar previsto en alguna de las hipótesis normativas; no podrá contravenir el orden público, ni ser incongruente con el ejercicio de la función administrativa. Cuando los móviles del administrador están en oposición con el texto o con el espíritu de la ley —señala Josseland— "comete un abuso de función, un desvío de poder, que podrá denunciarse... y que acarreará la nulidad del acto, intrínsecamente: correcto pero viciado por las directrices, por los móviles de que ha nacido",<sup>17</sup>

Los actos administrativos deben estar *fundados y motivados*. El artículo 16 constitucional así lo establece: "mandamiento escrito de la autoridad competente, que *funde y motive* la causa legal del procedimiento". *Fundamentar es* apoyar el acto en una disposición jurídica general que prevea la situación concreta, lo cual implira, según el maestro Burgoa: 1) que el órgano esté investido de facultad para emitir el acto; 2) que el acto esté previsto por la norma; 3) que el sentido y alcance del acto se ajusten a lo establecido expresamente por la norma; 4) que el acto conste o provenga de mandamiento escrito que exprese los preceptos específicos que lo apoyen. *Motivar* implica que "las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley". Como puede desprenderse de estos conceptos, las modalidades o características del acto jurídico de autoridad son el sustento mismo del principio de legalidad.

En cuanto a la *finalidad* de los actos administrativos, la doctrina establece que deberá estar referida a un *interés general* conforme a derecho y

<sup>17</sup> Los móviles en los actos jurídicos de derecho privado, traducción de Eligio Sánchez Lanas y José M. Cajica, Editorial José M. Cajica, Puebla, México, 1946.

<sup>18</sup> Las garantías individuales, Editorial Porrúa, novena edición, México, 1975, pp. 603 Y 604.

dentro de la competencia legalmente señalada al órgano al través de los actos expresamente previstos en el sistema normativo.

, Gastón Jéze identifica la *finalidad* de los actos con los "motivos determinantes" de los mismos; son -señala:

el complemento de la teoría de la competencia de los agentes públicos. Es hasta imposible separar las dos teorías. Para saber si la competencia existe en tal caso, es necesario investigar cuál acto ha sido realizado; el motivo determinante permitirá decirlo; si el motivo determinante no es lícito, permitirá también afirmar que a pesar de las apariencias, no existía la competencia para alcanzar el fin perseguido por el agente público; Así es como, conocido el motivo determinante, es posible atacar por incompetencia, por exceso de poder, un acto jurídico que presenta todas las apariencias de legalidad;"

La *forma* es un requisito fundamental de los actos administrativos, elevada en algunos casos a *garantía* constitucional (Art. 16). Normalmente se exige la *forma escrita* para la exteriorización de los actos: en algunos casos se exigen otros requisitos, como la publicidad, según lo establezca la ley en atención de las diferentes hipótesis. Hay algunas variantes que deben tomarse en cuenta para este elemento de los actos; tal es el caso de la *silencio* de la autoridad que, en ocasiones y en virtud de mandamiento legal, debe entenderse como resolución favorable o desfavorable al particular; todo depende del caso concreto y lo que establezca la ley respectiva una vez transcurrido el plazo que ella misma señale.

### *Los actos administrativos*

La doctrina y el derecho administrativos han llegado a identificar una amplia gama de actos administrativos que se clasifican atendiendo a diversos criterios: por su *naturaleza*, *contenido*, *finalidad*, *efectos*, *órgano* u *órganos que los emiten* y *esferas jurídicas* que afectan. A continuación referiremos los tipos de actos administrativos más importantes que realiza el órgano ejecutivo del gobierno del Estado en el ejercicio de las atribuciones administrativas;

( *Actos jurídicos*. Se emiten por la autoridad administrativa con el fin de producir determinadas consecuencias jurídicas en casos particulares. A diferencia de los actos jurídicos, los *actos materiales* no producen efectos jurídicos.

*Actos de autoridad*. Son de carácter unilateral e imperativo; son expresión del poder del gobierno para el efectivo cumplimiento de sus atribuciones. Estos actos son impugnables o recurribles por medio del amparo.

*Actos de gestión.* Mediante estos actos el gobierno del Estado realiza actividades a nivel de coordinación y de igualdad con los particulares.

*Actos unilaterales o simples.* Estos actos son emitidos por una sola voluntad. El acto simple, llamado también unilateral, "es aquel en el que interviene una sola voluntad de un ente administrativo, sea individual o colectivo; es decir, la voluntad de la administración pública se manifiesta en forma unilateral."<sup>20</sup>

*Actos plurilaterales.* Se integran y perfeccionan por la manifestación de varias voluntades.

*Actos complejos o colectivos.* Resultan de la manifestación de diversas voluntades provenientes de órganos distintos de la administración que concurren por comunidad de materia e igual finalidad. El acto complejo puede ser bilateral o plurilateral; "es el que resulta o se forma del concurso de dos o más voluntades públicas o privadas, varios órganos y personas que se unen en una sola voluntad".

*Actos colegiados.* Estos emanan de órganos administrativos unitarios, integrados por varios miembros -consejos, juntas, comisiones.

*Actos extensivos.* Se emiten con el fin de ampliar la participación de los particulares. A diferencia de éstos, los *actos restrictivos* se emiten con el fin de limitar la actuación de los particulares,

*Actos externos.* Sus efectos trascienden a la administración y afectan la esfera de los gobernados, en tanto que los *actos internos* sólo producen efectos en el ámbito interno de la administración.

*Actos normados o reglados.* Son aquellos que se realizan en el estricto cumplimiento de lo estipulado por una norma. La propia ley establece que los criterios objetivos y estrictos a los que deberá ajustarse la actuación de la autoridad administrativa; dicha actuación queda ceñida a los términos y condiciones legales. La actividad sancionadora es el normado típico.

*Actos discrecionales.* Al través de estos actos la autoridad administrativa actúa con apoyo en normas que establecen rangos flexibles y la propia ley otorga un poder de libre valoración. La discrecionalidad es una excepción dentro del campo de la actividad de los gobernantes, pero en la administración es una característica bastante generalizada debido a la naturaleza especial de la función administrativa. Es propio de la facultad discrecional el uso de términos como *interés público, orden público, conveniencia, necesidad, equidad, buenas costumbres*; es decir, conceptos e ideas que escapan a una mera definición y que se dejan al sentir de la autoridad; asimismo la norma puede establecer diversas alternativas para la actuación de la autoridad y márgenes dentro de los cuales puede decidir.

<sup>20</sup> Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 232.

<sup>21</sup> *Ibidem.*

Como ejemplos de actos discrecionales pueden citarse: la designación y el cese de funcionarios públicos; el otorgamiento de una concesión (fuera de concurso); la libre valoración judicial y el sistema de prueba libre.

*Actos presuntos.* Son aquellos de los que mediante determinada actitud del órgano, el silencio por ejemplo, se desprenden diversos efectos jurídicos, según sea el caso (resolución afirmativa o negativa).

*Actos unión.* Estos actos se integran mediante el concurso de diversas voluntades con finalidad diferente.

*Contratos.* Son acuerdos de voluntades en virtud de los cuales se crean o transmiten derechos y obligaciones. Los contratos no son propiamente actos administrativos, pero son tomados en cuenta por el derecho administrativo en virtud de que la administración los realiza y forman parte importante de su actividad.

*Actos unitarios condicionados.* Emanan de un solo órgano, pero sus efectos quedan sujetos a otro acto proveniente de un órgano diferente, el que condiciona su eficacia. Asimismo, existen los llamados *actos autónomos entre azados* en cuyo caso cada uno de los actos tiene características propias y precedencia diversa, pero progresivamente se condicionan unos a otros; son susceptibles de ser impugnados por diferentes vías,

*Actos {uclunin.arcs o de procedimiento.* Son aquellos que sirven de instrumento para realizar la actividad administrativa.

*Actos decisorios o resolutorios.* Se ejercen para resolver una situación jurídica concreta; también se les identifica como *principales* por ser esenciales a la administración e implicar el sostén de la función administrativa.

*Actos ejecutorios.* Se realizan en forma coactiva con el fin de dar cumplimiento a las resoluciones y decisiones administrativas. Por otro lado, existen los llamados *actos imperativos* mediante los cuales se establecen mandatos o prohibiciones.

*Actos declaratorios.* Fijan el alcance o sentido de una situación o relación jurídica. *Actos conformadores o reguladores* fundan, fijan o suprimen una situación jurídica concreta.

*Actos registrales.* Hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, pero no fundamentan algo ni modifican o crean alguna situación jurídica; son simplemente medios probatorios o publicitarios.

*Actos positivos.* Se caracterizan por un actuar activo de la administración pública y se manifiestan en hechos que trascienden el ámbito interno de la administración (una clausura, una demolición). A diferencia de éstos, los *actos negativos* son actos excepcionales y consisten en una omisión, un no actuar o en una prohibición. Hay actos negativos con efectos positivos, como la prohibición de un espectáculo.

No existe un criterio uniforme para la clasificación de los actos administrativos; por esa razón hemos preferido exponer enunciativamente los

más importantes. Existen algunos criterios como el de la Suprema Corte de justicia del país, al través de diferentes tesis jurisprudenciales que enuncian los actos administrativos por parejas de sentido opuesto: por ejemplo: *actos positivos y negativos; discrecionales y normativos o reglados; instantáneos y continuados; de tracto sucesivo y consecrados; probables o futuros ciertos y probables [futuros inciertos; consentidos y no consentidos; [su] procedencia y no [in]procedencia del Amjilro, entre otros.*

Para los efectos de este trabajo es muy importante destacar, finalmente, la diferencia apuntada por Marienhoff,<sup>22</sup> entre los *actos administrativos* y los *de administración*: cuando la administración despliega su actividad hacia el exterior y entra en contacto con los particulares para cumplir sus propósitos, estamos en presencia de los *actos administrativos*; por otro lado, cuando dicha actividad es interna y se realiza para efectos organizativos propios para así lograr un mejor funcionamiento del aparato administrativo, estamos en presencia de los llamados *actos de administración*. Con base en esta distinción fundamental también apuntada por Garrido Falla, se ha llegado a concebir la acción de reforma administrativa como una verdadera función permanente del gobierno y no como una actividad aislada.

#### IV. NATURALEZA Y FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para determinar la naturaleza de la administración nos remitiremos a los argumentos ya expuestos cuando hacíamos el análisis de los órganos gubernamentales. "La tesis tradicional, al desconocer la personalidad jurídica de los órganos gubernamentales, niega la personalidad jurídica de la administración pública. Como ya se indicó anteriormente, una cosa es que dichos órganos no tengan personalidad *distinta oponible* a la del Estado como unidad, lo cual sería absurdo, y otra, completamente distinta, es que carezcan de ella. Cada día se ve más clara la idea de que la administración por sí misma es un todo orgánico, estructural y funcional, que constituye una verdadera institución de derecho público con personalidad para efectos jurídicos no sólo frente a los particulares, sino también en relación con los demás órganos gubernamentales. No vemos inconveniente en percibir verdaderas relaciones jurídicas entre los órganos gubernamentales, por lo menos diríamos relaciones con efectos muy claros para el derecho público, en virtud de que el propio ordenamiento jurídico nacional establece la competencia de cada órgano y la forma de sus relaciones recíprocas.

<sup>22</sup> *Tratado de derecho administrativo*, Abeledo Perrot, tomo 1, Buenos Aires, Argentina, 1965, p. 93.

<sup>23</sup> *Clr.*, cap. 11,

En el caso de la administración resulta un contrasentido la negación de su personalidad jurídica, sobre todo si tenemos en cuenta que dentro de su estructura existen ciertos órganos con personalidad jurídica propia reconocida por el derecho. Tal es el caso de la administración pública mexicana que, en virtud de su nueva Ley Orgánica (diciembre de 1976), empieza a configurar un todo armónico estructural y funcional; dicha ley establece que forman parte de la administración pública los organismos descentralizados, cuya característica principal es, precisamente, contar con personalidad jurídica y patrimonio propios. Si dichos organismos, que forman parte de la administración<sup>24</sup> cuentan con personalidad jurídica, con mayor razón la tendrá el *todo*, que es el organismo general. No obstante, debe señalarse que el derecho positivo mexicano no reconoce expresamente la personalidad jurídica de la administración pública, a diferencia de otros países, como España. Toda esta problemática se origina fundamentalmente por confundir el *todo*, que es el Estado, con *las partes*, que son los órganos del gobierno.

Ciertas obras de derecho administrativo hacen mención a múltiples expresiones que pretenden decir mucho y que a la vez dicen nada: "el órgano no es más que una *continuación* de la personalidad del Estado", "la administración es una *estructura política auxiliar* del Ejecutivo", "*es un conducto* por el cual se manifiesta la personalidad misma del Estado", "los órganos no son sino *esteras de competencia*", "son *medios o unidades* de la actividad pública". Las ficciones jurídicas deben desecharse, ya que ellas han causado un mal grave al derecho y se han acarreado un desprestigio. Debe hacerse un esfuerzo consciente para identificar con todo *realismo* la verdadera personalidad de institución pública en los órganos gubernamentales." Incluye desde el punto de vista interno, y así lo reconocen destacados juristas como Garrido Falla, la personalidad jurídica del Estado no tiene mayor relevancia, y en cambio sí la tiene la personalidad jurídica de la administración pública.

Finalmente, para concluir esta parte, diremos que el objeto o fin de la administración es la *satisfacción* de las *necesidades colectivas*. Su misión fundamental es coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que conjuntamente con los particulares se logre la meta fundamental del Estado: *el bien común*. De aquí la justificada expresión de JeUinek al señalar que la administración es el "brazo ejecutor" del gobierno que realiza la función más importante del Estado.

<sup>24</sup> Cfr. artículo 19

<sup>25</sup> Serra Rojas al aceptar la personalidad jurídica de la administración: "el organismo más importante del Poder Ejecutivo Federal es la administración pública o conjunto de entes *personalizados*, regidos por el derecho administrativo.... y añade: "La personalidad jurídica de la administración pública... ca ya un principio *generalmente* aceptado." *Op. cit.*, pp. 67 y 68.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Baker, R. J.: *Administrative Theory & Public Administration*, Hutchinson, Nueva York, 1972.
- Burgoa, Ignacio: *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, novena edición, México, 1975.
- Carrillo Flores, Antonio: *La justicia federal y la administración pública*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1973.
- Entrena Cuesta, Rafael: *El concepto de administración pública en la doctrina y el derecho positivo españoles*, *Revista de Administración Pública*, IEP, número 32, Madrid, 1960.
- Fraga, Gabino: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, undécima edición, México, 1966.
- Garrido Falla, Fernando: *Dos métodos en el estudio de la administración pública*, Instituto García Ovíedo, Universidad de Sevilla, España, 1961.
- Gulick, Luther: *Notes on the Theory of Organization*, Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration, Nueva York, 1937.
- Josserand, L.: *Los máximos en los actos judiciales de derecho privado*, traducción de Eligio Sánchez Larios y José M. Cajica, Editorial José M. Cajica, Puebla, México, 1946.
- Marienhoff: *Tratado de derecho administrativo*, Abeledo Perrot, tomo 1, Buenos Aires, Argentina, 1965.
- Merkel, Adolfo: *Teoría general del derecho administrativo*, Editora Nacional, México, 1975.
- Phillips, Hood: *Constitutional and Administrative Law*, Editorial Sweet & Maxwell, cuarta edición, Londres, Inglaterra, 1967.
- Pugh, D. S. (Editor general): *Organization Theory*, Penguin Modern Management Readings, Gran Bretaña, 1971.
- Pugh, D. So, et. al.: *Writers on Organizations*, Penguin Modern Management Texts, segunda edición, Gran Bretaña, 1971.
- Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa-Calpe, decimonovena edición, Madrid, España, 1970.
- Ríos Elizondo, Roberto: *El acto de gobierno*, Editorial Pon-ira, México, 1975.
- SeU, Peter: *Administrative Theories and Politics*, Editorial George Allen & Unwin, Ltd., Gran Bretaña, 1973.
- Serra Rojas, Andrés: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1976.
- Siman, Herbert A., et. al.: *Public Administration*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1973.

■

TERCERA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO



## CAPITULO V

# EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### SUMARIO

I. Introducción. II. Orígenes del régimen presidencial mexicano y evolución hasta 1857. III. Características del sistema presidencial a partir de la Constitución de 1917. IV. El presidencialismo: eje del sistema político mexicano. V. Interrelación de los sistemas político y administrativo. VI. El Poder Ejecutivo y la administración pública Federal.

#### I. INTRODUCCIÓN

La investigación realizada sobre la concepción de Estado, gobierno y órganos gubernamentales nos ha permitido precisar la naturaleza y ubicación jurídicas de la administración pública, como estructura orgánica y funcional, localizada dentro de la esfera del órgano Ejecutivo del gobierno del Estado. Sobre estas bases iniciaremos el estudio de la administración pública federal mexicana a la luz de los principios y postulados del sistema jurídico nacional; los elementos que se obtienen del estudio del sistema juricopolítico del país permiten una visión completa de la organización, funciones y objetivos de este importante órgano gubernamental. Por esta razón brindaremos particular atención al análisis tanto del sistema presidencial como del Poder Ejecutivo, en tanto constituyen las dos grandes envolventes juricopolíticas de la administración pública de México.

#### II, ORIGENES DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO Y SU EVOLUCIÓN HASTA 1857

El sistema presidencial ha sido en nuestro país un rasgo constante desde los primeros años posteriores a la consumación de la independencia. La fallida monarquía imperial de Iturbide, representó el primer intento por configurar un régimen gubernamental en el que predominara la figura del jefe del Ejecutivo, lo cual estaba contemplado en el Tratado de Córdoba que constituyó el instrumento para lograr la transición entre el régimen colonial y el México independiente.

La ascensión de Iturbide encabezando Una monarquía constitucional, representativa y hereditaria, fue sin duda una importante lección para hacer meditar en la conveniencia de adoptar una solución que diera nuevos rumbos al ejercicio del poder. Los diez meses que duró el primer imperio mexicano fueron tomados muy en cuenta al discutirse la configuración que debía darse al Poder Ejecutivo en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824.

Resulta ilustrativo saber en qué circunstancias se adoptó el régimen presidencial en la Constitución de 1824, ya que los argumentos que en ese entonces se ofrecieron para fundamentar esa decisión pueden considerarse con validez en todas las normas constitucionales que posteriormente ha mantenido la permanencia de la figura presidencial.

En el proyecto del artículo 16 del Acta Constitutiva, presentado a discusión del Congreso, se proponía:

La Constitución General depositará por tiempo limitado el Poder Ejecutivo en un individuo con el nombre de presidente de la Federación Mexicana, el cual será ciudadano por nacimiento de la misma Federación, con la edad de 35 años cumplidos. Las demás cualidades, el modo de elegirlo y su duración, se determinarán por la misma Ley Constitucional.<sup>1</sup>

El proyecto proponía a una sola persona como titular del Poder Ejecutivo de la federación inclinándose las tesis opuestas porque se constituyera un órgano colegiado.

En favor de la radicación del Poder Ejecutivo en un solo individuo nos parece importante consignar el pensamiento expuesto por el diputado Cañedo en el sentido de que todo el cuidado debe estar en las precauciones que se tomen para evitar los abusos, y no se debía tomar el número de sus individuos como la garantía de las libertades públicas." Otras razones que se plantearon en favor de un ejecutivo unipersonal, se refirieron a la unidad necesaria en las operaciones de gobierno, por las consiguientes ventajas de la celeridad y el sigilo.

Por su parte, la tesis en favor de un Ejecutivo colegiado se fundamentaba en requerimiento de libertad y seguridad. En este sentido se pronunció el diputado Rodríguez señalando que:

la libertad pelagra bajo el gobierno de un solo hombre que tiene arbitrio de crearse un partido por medio de los empleos y puede dis-

<sup>1</sup> Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado *Crónicas del acta constitutiva de la federación*. Cámara de Diputados, México, 1974; p. 104.

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 439.

poner de la fuerza armada... Qué mejor estará el Poder Ejecutivo en un cuerpo moral, porque tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria.<sup>3</sup>

Manuel Cresencio Rejón emitió un voto particular fundamentando la necesidad de depositar el Poder Ejecutivo en un órgano colegiado, ya que

siendo uno y único el depositario del Poder Ejecutivo, queda demasiado expuesta a ser arrancada la tierna planta de nuestra libertad. Un hombre con las atribuciones que le dispensa el Acta Constitutiva, se halla demasiado separado y distante de los otros ciudadanos, de modo que tiene intereses muy distintos a los del Estado... , soy de opinión que el gobierno superno de la federación debe residir en tres individuos amovibles por partes. Así, señor, ni faltará el secreto, ni la celeridad, ni la unidad en la ejecución, ni sufrirá demoras perniciosas al público en la repentina mutación de un presidente.<sup>4</sup>

Servando Teresa de Mier vino a ser a la postre, quien planteara la solución adoptada en el Acta Consucutiva, pues si bien no se oponía al Ejecutivo unitario, le parecía muy peligroso el gobierno a uno solo en circunstancias críticas de la nación.<sup>5</sup> Propuso que la Constitución dierterniuara el número de individuos que habrían de componer el Poder Ejecutivo, por lo cual se aprobó el artículo 15 del Acta Con-tuutiva en los siguientes términos: "El supremo Poder Ejecutivo se deoitará por la Constitución, en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualesquiera de los estados o territorios de la federación".

Resulta significativo el hecho de que aumentaciones emitidas tanto en favor de la unidad como de la colegiación del Poder Ejecutivo, hicieran común referencia a las circunstancias prevalecientes y al riesgo de caer en un régimen de opresión. Todo ello derivado obviamente de la desafortunada experiencia del imperio de Iturbide.

La cuestión volvió a plantearse en los debates para la formulación de la Constitución de 1824; volvió a surgir la pllgn respecto a la unidad o pluralidad en la titularidad del Ejecutivo. En favor de la unidad, Carlos Bust.unautc argumentó que no se debía temer el caer en el despotismo, porque se contaba con "buenos patriotas suficientemente probados", a quienes se podía confiar el encargo sin riesgo de que abusaran del poder; por su parte, el diputado Godoy se inclinó también hacia la unidad, pero en cuanto a la aplicación práctica en el país veía el riesgo de que el movi-

<sup>3</sup> *Ldem*, p. 437;

<sup>4</sup> *Ldem*, pp. 447 y 448.

<sup>5</sup> *Idem*, p. 541..

miento periódico para elegir presidente produjera "una fiebre capaz de destruir a la nación". En contra de la unidad se manifestó el diputado Covarrubias, por el peligro de que un solo hombre abusara del poder."

Finalmente el Congreso se pronunció por un Ejecutivo Federal unitario, al aprobar el artículo 74 de la Constitución, en el cual estableció que "Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Para complementar el análisis hasta aquí realizado, juzgamos de importancia revisar los aspectos más relevantes con los que se configuró el régimen presidencial.

La operación del régimen constitucional pasó a depender de un juego de fuerzas, fundamentalmente entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, el cual tenía que ser reglamentado a fin de equilibrar el principio de la radicación popular de la soberanía en el Legislativo y la imposibilidad de que un cuerpo colegiado realizara con unidad y celeridad los actos ejecutivos; pero a la vez, lograr cierto control del Ejecutivo, señalándole restricciones para prevenir y evitar el abuso del poder, y consecuentemente el surgimiento del despotismo.

La solución a esta problemática, contenida en la Constitución de 1824, representa la configuración primigenia, y en muchos aspectos constante, que ha prevalecido en el desarrollo de nuestro sistema republicano-presidencial.

Consideramos que los tres aspectos que entonces constituyeron las características más importantes del ámbito del Poder Ejecutivo, fueron las facultades de iniciativa y veto legislativos, reglamentaria y de nombramiento de altos funcionarios. En estas cuestiones se siguió el sistema de la Constitución de Cádiz que sin duda fue, junto con la de Estados Unidos, modelo o guía para los constituyentes mexicanos de 1824.

La facultad de iniciativa fue establecida en el artículo 105 de la Constitución de 1824, como la prerrogativa del presidente para hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que creyera conducentes para el bien general; y el veto fue caracterizado como la prerrogativa para hacer observaciones por una sola vez a las leyes y decretos del Congreso, suspendiendo su ejecución hasta la correspondiente resolución del Congreso (artículo 106). Por otro lado, la facultad reglamentaria fue establecida en el artículo 110, fracción II, como la atribución de "Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales". así como la de "Poner en ejecución las leyes y de-

• Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado: *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, Cámara de Diputados, México, 1974, pp. 490 y 491.

cretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior" (Fracción HI del mismo artículo).

Un factor fundamental para la configuración del sistema presidencial, fue la atribución del Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, característica que ha prevalecido inalterada en el desarrollo de nuestras instituciones políticas, y que consiste en que el presidente no se subordina al cuerpo legislativo para integrar su gabinete, al través del cual ejerce sus funciones, siendo el propio presidente quien asume la responsabilidad de los actos realizados por los funcionarios que haya designado. Esta responsabilidad fue matizada mediante el referendo exigido a los secretarios del despacho para los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, el cual era requisito para la obliteración de dichos actos y motivo de responsabilidad en caso de transgresión de la Constitución, Aeta Constitutiva y constituciones estatales.

Como puede apreciarse en la evolución del sistema presidencial, se percibe una pugna por establecer en las leyes constitucionales un difícil equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo. En este sentido, la consecuencia se ha visto plasmada en las normas fundamentales, estableciendo controles que el cuerpo Legislativo debe ejercer sobre el órgano Ejecutivo a fin de evitar los riesgos de abuso del poder y el despotismo.

Las Bases y Leyes Constitucionales de la República (de 1836) concedieron al Congreso General de la Nación facultades para revisar y aprobar la cuenta general de inversión de caudales: para autorizar al Ejecutivo a contraer deudas sobre el crédito de la nación: para aprobar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo. El Senado estaba facultado para aprobar los nombramientos que hiciera el Ejecutivo de empleados, diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y milicia. La Cámara de Diputados confirmaba los nombramientos de los primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda. Por su parte, el presidente de la República contaba con la facultad de devolver una sola vez los proyectos de ley o decretos aprobados por el Congreso, los cuales no podría rechazar de nueva cuenta si volvían a ser aprobados por las dos terceras partes de cada una de las cámaras.

El establecimiento del "Supremo Poder Conservador" viene a constituir una peculiaridad en el sistema presidencial, ya que el control que estaba facultado a ejercer sobre el Poder Ejecutivo, podía limitar notablemente su ámbito de acción al poder declarar la nulidad de sus actos o su "incapacidad física o moral", así como renovar todo el ministerio. En este sistema, el presidente de la República conservó la facultad para realizar "exclusiva elección" de los ministros encargados del despacho de los asuntos de gobierno. Sin embargo, se mantiene la característica ya mencionada en

la configuración del régimen presidencial, consistente en que cada ministro era responsable de los actos del presidente que huíere autorizado con su firma y que fueren contrarios a las leyes.<sup>7</sup>

Por lo que respecta a las Bases de Organización Política de la República Mexicana, expedidas en 1843, el Congreso gozaba de facultades para examinar y aprobar cada año la cuenta general de gastos presentada por el Ejecutivo; decretar anualmente los gastos generales del gobierno: designar cada año el máximo de milicia activa que el Ejecutivo pudiera poner sobre las armas; reconocer la deuda nacional y decretar la forma de amortizarla; aprobar los tratados internacionales que celebrara el Ejecutivo; Y. ampliar sus facultades en casos de invasión extranjera o de sedición grave. Dichas bases no facultaban al presidente de la República para rechazar proyectos de ley aprobados por las cámaras, ya que necesariamente debía sancionarlos y publicarlos dentro de los seis días siguientes.

El presidente contaba con la facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, quienes a semejanza de lo establecido en las Siete Leyes Constitucionales, eran responsables de los actos del presidente que autorizaran con sus firmas en contra de la Constitución y las leyes,"

Por otro lado, la Constitución de 1857 otorgaba facultades al Legislativo para aprobar el presupuesto de gastos de la federación; aprobar los empréstitos celebrados por el Ejecutivo sobre el crédito de la nación, ratificar, los nombramientos hechos por el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás funcionarios superiores del ejército y Armada nacionales; rara aprobar los tratados internacionales que celebrara el Ejecutivo, permitir la salida del país de tropas nacionales; y, autorizar al propio Ejecutivo a disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados y territorios.

Por su parte, el presidente de la República se encontraba autorizado para emitir opinión sobre los proyectos del Legislativo y en caso de que su juicio fuera discrepante, el Congreso debía someterlos a otra discusión. y una vez aprobado, se turnaban al Ejecutivo para la promulgación correspondiente.

La Constitución también facultaba al presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, quienes estaban obligados, a firmar los reglamentos, decretos y órdenes del titular del Ejecutivo, a fin de que fueran obligatorios. Por otra parte, no se estableció disposición alguna en la cual se señalara responsabilidad propia de los secretarios en caso, de firmar actos presidenciales contrarios a las leyes,"

<sup>7</sup> Felipe Tena Ramírez: *Leyes fundamentales de México, 1800-1976*, séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1976, pp. 212 a 220 y 225 a 230.

• *Idem*, pp. 413 a 422.

• *Idem*, pp. 61.6." 622.

La Constitución de 1857, facultaba al presidente de la República, *previa* autorización del Congreso, para suspender las garantías constitucionales, excepto las que aseguraban la vida, en los casos de invasión extranjera, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pusieran a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Como vimos, el antecedente directo de este sistema se encuentra en las Bases Orgánicas de 1843, en las cuales se autorizaba al Congreso para ampliar facultades al Ejecutivo en casos de invasión extranjera o sedición grave, suspendiendo los poderes legales sobre aprehensión y detención. El sistema de la Constitución de 1857 fue más amplio, ya que se refería a suspender las garantías otorgadas por la Constitución, sin establecer mayor limitación que la relacionada con la garantía que asegura la vida del hombre. Otra importante diferencia radica en que la declaración y suspensión misma debía ser hecha por el Ejecutivo *previa autorización del Congreso*.

Al amparo de estos preceptos, la suspensión de garantías se llevó hasta el extremo de que el Congreso concediese facultades legislativas al Ejecutivo, con apoyo en la parte final del artículo 29 de la Constitución (sobre la suspensión de garantías), que disponía que el Congreso concedería *al* Ejecutivo las autorizaciones que estimara necesarias para que éste hiciera frente a la situación de peligro o conflicto para la sociedad.

El aumento de fuerza real del Ejecutivo propició que la concesión de facultades extraordinarias para legislar, se empezara a aplicar fuera del ámbito del presupuesto de la suspensión de garantías, llegándose al extremo de expedir o reformar legislación ordinaria con fundamento en facultades extraordinarias otorgadas fuera de dicho supuesto de suspensión.

Es necesario hacer referencia al denominado Segundo Imperio nacido de la intervención francesa, ya que constituye el único régimen que a partir de la Constitución de 1824 no mantuvo el sistema presidencial, pero debemos recordar que simultáneamente Benito Juárez mantuvo vigente el principio republicano y el régimen presidencial, los cuales tuvieron permanencia durante el peregrinaje del ilustre oaxaqueño por toda la República.

Sobre la adopción de la monarquía, vamos a referirnos a un documento poco conocido que contiene las argumentaciones que se esgrimieron para fundamentar el establecimiento de dicho sistema. El documento en cuestión es el dictamen emitido en julio de 1863 por una comisión nombrada por la Asamblea de Notables, encarga de organizar al país al consumarse la intervención francesa. Dicho dictamen ataca la adopción en nuestro país del sistema republicano, que se considera fue establecido por inexperiencia y resentimiento. Al respecto, se señala que para ello el país se dejó "seducir en su impresión por el efecto de la efímera prosperidad de un pueblo vecino", y que se abusó torpemente de la emancipación, porque al quererse gobernar por sí mismo todo lo cambió radicalmente en su manera de ver,

"sin dejar casi nada en pie de la legislación y el orden antiguos, que habían formado sus hábitos y costumbres".

.Para acabar con los males del país, consistentes en las disputas entre Legislativo y Ejecutivo, el despotismo del suprc.no jefe y la lucha entre gobernantes y gobernados, así como las violaciones a las leyes fundamentales de la nación, la Comisión encontró benéfica la intervención extranjera por lo que llegó a las siguientes conclusiones:

La comisión, pues, con toda la entereza que produce la fe santa del deber, con todo el valor que infunden las risueñas esperanzas con que se alimenta el más puro y desinteresado patriotismo, va por fin a pronunciar la palabra mágica, el nombre de la institución maravillosa, que en su concepto encierra todo un porvenir inclcficiente, de gloria, honor y prosperidad para México. Esta palabra, esta institución es la :MONARQUIA... sí, la monarquía, esa combinación admirable de todas las condiciones que las sociedades necesitan para asentar el orden sobre bases indestructibles; en que la persona sagrada que se eleva a la altura del trono, no es en verdad el Estado, pero sí su personificación más augusta; en que el rey, más fuerte que todos, más poderoso que todos, superior a las maquinaciones de los anarquistas, de nadie necesita, a nadie teme, y así puede recompensar al mérito sin bajeza, como ser justiciero, cerrando los oídos al espíritu de venganza. Sin temblar por las intrigas de los partidos, siempre más débiles y que se agitan inútilmente en su propia impotencia, se entrega exento de zozobras, a la realización de los planes más atrevidos de engrandecimiento nacional, los cuales lleva siempre a cumplido término, porque puede y porque quiere; y quiere la gloria de su pueblo, vinculada a la gloria de su nombre. Huye de la tiranía, porque está seguro de que sin ella serán obedecidos sus mandatos, y porque el despotismo es sólo el último recurso a que apela el poder, cuando presente que se aproxima irrvnediablemente su fin. Sistema asombroso, debe repetirse, que entrañando en su naturaleza todos los principios; y todos los gérmenes del bien, aun las malas pasiones del monarca dejan intacto su esplendor, que queda como un foro de esperanza de que la tempestad será pasajera, y de que cambiando de piloto, se restablecerá.") la calma y la tranquilidad; institución, en fin, cuyo influjo benéfico se hace sentir en los pueblos a pesar de la perversidad de los hombres, a diferencia de otras que ejercen su maligno poderío, no obstante las altas virtudes de los que gobiernan.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> *Documentos relativos a la misión política encomendada a la Asamblea General de Notables, que dio por resultado la adopción del sistema monárquico mexicano*, Imprenta Literaria, México, 1864, pp. 28 a 57.

<sup>11</sup> *Idem*, pp. 49 y 50.

Estas fueron las argumentaciones que formalmente se presentaron para establecer la monarquía; con estos mágicos conjuros se pretendió organizar al país, y en el Estatuto Provisional del Imperio se dispuso que el emperador representara la soberanía nacional y que la ejerciera en todos sus ramos de organización por medio de las autoridades y funcionarios públicos.<sup>12</sup>

Restablecido el sistema republicano por Benito Juárez en la totalidad del territorio nacional, volvió a cobrar vigencia el régimen presidencial contenido en la Constitución de 1857.

### III. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1917 ha seguido la tradición presidencialista sobre los postulados básicos del sistema político mexicano. De esta evolución se desprende que ha sido voluntad del pueblo mexicano erigirse en soberanía nacional y en tal sentido ha dispuesto constitucionalmente la forma de organización política del Estado mexicano en una "República representativa, democrática, federal" (artículo 40) y ha decidido ejercer su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los estados (artículo 41). El poder del gobierno del Estado mexicano se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49). El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (artículo 80).

A continuación expondremos sucintamente los elementos del sistema presidencial mexicano actual; tanto aquéllos de carácter doctrinal y jurídico como los de naturaleza política y social, a fin de lograr un juicio objetivo y real de esta importante institución mexicana dentro de la cual se desenvuelve la administración pública. Para tal efecto, seguiremos el orden de ideas que expusimos para el análisis del sistema presidencial en general" lo que nos permitirá inferir que el nuestro se caracteriza por ser un sistema presidencial puro, como veremos a continuación.

1) Por disposición constitucional, el Poder Ejecutivo es *unitario y unipersonal*; se deposita en el *presidente de la República* quien concentra a la vez las potestades de *jefe de Estado y de gobierno*. El *presidente es líder* del pueblo mexicano al ser *elegido democráticamente* para un *período determinado*.

El diputado constituyente Paulina Machosro y Narváez, en un voto particular sobre el dictamen de la Segunda Comisión sobre los artículos 80 a 98 y 92, destacó la importancia de un Ejecutivo unitario para México, con características nacionalistas:

<sup>12</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, op. cit.*, p. 670.

<sup>13</sup> *Supra*, cap. II.

La necesidad de la unidad de acción en el desempeño de las funciones del Poder Ejecutivo y la ejecución de los actos de Gobierno ha impuesto en la inmensa mayoría de los pueblos la unidad individual en el personal que desempeñe dicho Poder, llámese el Gobierno, Monarquía o República... En México, la colectividad en el Ejecutivo ha presentado los mismos vicios que en los demás países y ha llegado también al predominio efectivo de uno solo, con lo que este sistema ha demostrado que no es de realización efectiva. Por este motivo, está en la conciencia nacional el sistema de que el depositario del Poder Ejecutivo sea una sola persona: el Presidente."

En cuanto a los aspectos del requisito de nacionalidad del presidente, Machorro afirma:

Las cualidades que debe tener este funcionario deben ser una unión por antecedentes de familia y por el conocimiento del medio actual nacional, tan completa como sea posible, con el pueblo mexicano, de tal manera que el presidente, que es la fuerza activa del Gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representante; de suerte que en la conciencia de todo el pueblo mexicano esté que el presidente es la encarnación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma. Por estos motivos, el presidente debe ser mexicano por nacimiento, hijo, a su vez, de padres mexicanos por nacimiento, y haber residido en el país en el año anterior al día de la elección."

Como reacción contra la dictadura de Porfirio Díaz, que no respetaba las elecciones populares ni la periodicidad del mandato presidencial, "se estableció el postulado fundamental del movimiento revolucionario de 1910 de "Sufragio Efectivo. No Reección". Es por ello que se considera de vital importancia el establecimiento del sistema democrático de elección popular del presidente, la sujeción del mandato presidencial a un período determinado y la imposibilidad jurídica de que un presidente vuelva a ocupar el cargo, principios éstos que constituyen la mejor garantía y contra de la institucionalidad del régimen presidencial mexicano. En tal sentido afirmaba Machorro que:

<sup>14</sup> Diario de los DI, al de Con., "O Constituyente (1916-1911), México, tomo II, p. 344.

<sup>15</sup> *Ibidem.*

el período constitucional se deja para el Ejecutivo, siguiendo la tradición de la Constitución de 1857, en cuatro años; y se incorpora en el precepto respectivo la prohibición absoluta de que la persona que una vez ha ejercido el alto encargo de Presidente de la República, vuelva a ejercerlo. Esta es una conquista de la revolución, que desde 1910 la escribió en sus banderas; y nada más justificado que la Constitución que surja del movimiento revolucionario consigne el principio de la más completa no reelección."

Como puede apreciarse en este planteamiento, el presidencialismo mexicano presenta dos características debidas a su evolución y circunstancias históricas; nos referimos a los principios de la *no reelección absoluta del presidente* de la República (a diferencia de otros sistemas presidenciales, como el norteamericano, que sí la permiten) y de la *nacionalidad mexicana de los padres del presidente* (en otros países sólo se exige la nacionalidad del presidente). Por lo demás, nuestro sistema participa de estas características generales: '1) Poder Ejecutivo unitario y unipersonal, 2) presidente líder del pueblo, electo democráticamente, 3) sujeción del mandato a un período determinado y, 4) el presidente es a la vez jefe de Estado y de gobierno.

2) El presidente mexicano es, como se dijo, el responsable único del Poder Ejecutivo (artículo 80) y cuenta para el despacho de los negocios del orden administrativo con secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo. PeJO estos funcionarios son de carácter auxiliar para el Ejecutivo, toda vez que el presidente es el *responsable directo* de los actos de gobierno, lo cual implica que los actos de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo se reputen como actos del presidente; congruentemente con esta tesis, el titular del Ejecutivo está facultado para nombrar y remover libremente a dichos funcionarios (artículo 89 Fracción II). Ni el presidente ni los secretarios y jefes de departamento son responsables ante el Congreso.

Consideramos importante destacar dentro del análisis de este elemento del sistema mexicano, la existencia de ciertos matices propios del régimen parlamentario, según veremos a continuación:

- La Constitución establece el *refrendo* mediante el cual los reglamentos, decretos y órdenes del presidente sólo serán obedecidos si están firmados por los secretarios de Estado (artículo 92). El *refrendo* es una institución típica del sistema parlamentario, que se justifica porque los miembros del gabinete forman parte de la mayoría partidista en el parlamento y de esta manera se controla al jefe de gobierno y se garantiza la participación de los ministros -miembros del gabinete-« mediante el necesario

consentimiento y firma que deben otorgar para la validez de los actos presidenciales.

Cabe señalar que dentro de nuestro sistema el refrendo no funciona como tal y queda anulado frente a la facultad del presidente de nombrar y remover libremente a los secretarios; en tal virtud, un secretario que se negara a firmar un decreto presidencial quedaría automáticamente cesado por incumplimiento de una orden superior. Es por ello que Tena Ramírez afirma que

el refrendo, por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable..., puede ser a lo sumo una limitación moral; cuando un secretario de relevante personalidad pública no presta su asentimiento por el refrendo a un acto del presidente, su negativa puede entrañar una reprobación moral o política."

Para no quedarse en sólo una afirmación de inutilidad, el refrendo de secretarios de Estado considerados como "meros agentes subalternos del jefe del Ejecutivo", señala Tena Ramírez que "entre nosotros el refrendo sirve para actualizar una triple responsabilidad del agente refrendario: la penal, la técnica y la política". Penal, por actos delictuosos conforme al artículo 108 de la Constitución; técnica, porque firman antes que el presidente y se responsabilizan del contenido del acto; y, política, ya que como secretarios de Estado ejercen funciones políticas, a diferencia de los jefes de departamento."

- Otros matices parlamentarios se localizan en los siguientes artículos constitucionales: 1) Artículo 29, que establece la obligación del presidente de recabar el acuerdo de los secretarios -Consejos de Ministros- para la suspensión de garantías: se aplican los mismos razonamientos anteriores, ya que sólo se pide su participación por la gravedad del asunto; 2) Artículo 93, que establece la obligación de los secretarios de Estado y jefes de departamento de informar al Congreso; aquí tampoco se trata de una responsabilidad frente al Congreso, sino de un informe a nombre del presidente; 3) Artículo 66, que establece que cuando las cámaras no se pongan de acuerdo en la fecha de clausura de sesiones ordinarias, la fijará el presidente: mismos argumentos, ya que no significa -ni sutilmente, como señala Tena Ramírez- una disolución del Congreso; y, 4) Artículos 84 y 85, que establecen la facultad del Congreso para designar a la persona que debe reemplazar al presidente en caso de falta absoluta: tampoco en este caso opera como control parlamentario ya que el presidente designado no es responsable frente al Congreso.

<sup>17</sup> *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, pp. 244, y 245.

<sup>18</sup> *Idem*, pp. 245 y 246.

En una muy buena *síntesis*, el maestro Tena Ramirez concluye lo siguiente:

En resumen, los casos previstos por los artículos 92, 29, 93, 66, 84 Y 85, que se refieren respectivamente al refrendo, a la suspensión de garantías, a los informes de los secretarios ante las cámaras, a la clausura del período ordinario de sesiones del Congreso y a la designación del Presidente cuando ocurra la falta absoluta del titular, son casos en los que se advierte cierto matiz puramente formal del sistema parlamentario, que de ninguna manera altera, ni siquiera parcialmente, el sistema presidencial que consagra nuestra Constitución, porque en ninguno de esos casos el Poder Ejecutivo queda subordinado al Congreso!"

De la misma opinión es Jorge Carpizo, quien afirma que

ninguno de los asr-ctos que mencionan los tratadistas como matices parlamentarios en el sistema mexicano lo es, ya que en esos casos el presidente o el secretario de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso, es decir, el Congreso no los puede remover. Por ello puede afirmarse que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro.<sup>20</sup>

3) En México, ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser al mismo tiempo miembros del Congreso (artículos 55, 58, 82 Y 91). pero sí pueden pertenecer a cualquier partido político, independientemente de la conformación congresional; sin embargo, la influencia política, más que darse del partido o partidos hacia la Presidencia, se da de ésta hacia **aquéllos**.

4) En el sistema mexicano los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo tienen igual rango y entre ellos no existe preeminencia alguna (artículo 10, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

5) El titular del Ejecutivo ejerce importantes funciones administrativas, políticas, legislativas y jurisdiccionales. Es el jefe del gobierno y de la administración pública; en materia jurisdiccional, también realiza importantes funciones como la que le otorga la Constitución al brindarle al presidente la calidad de autoridad máxima para resolver los conflictos que surjan en materia agraria; cuenta además, con órganos para resolver controversias en diferentes materias: fiscal, administrativa, laboral y comer-

<sup>19</sup> *Idom*, p. 250.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, p. 221.

cial. En el área legislativa son muy importantes sus funciones como veremos a continuación.

La división de poderes en el sentido moderno no implica una separación tajante de las funciones públicas, pero sí un adecuado régimen de distribución de competencias que garantice el equilibrio dentro de los órganos gubernamentales. Con base en lo anterior, Brnrgoa señala que

Indicutilmente en un sistema presidencial el predominio gubernativo corresponde al órgano ejecutivo supremo. En el dilatado ámbito de la administración pública del Estado, él es quien concentra todas las facultades que ejerce directa y personalmente o por conducto de autoridades subordinadas de diferente categoría y competencia material, colocados en una relación jerárquica. Lo que impide que dicho sistema degenera en autocracia es la necesaria sustracción de las funciones legislativa y jurisdiccional de ese extenso ámbito, sin perjuicio de que excepcional o temporalmente el presidente intervenga en ellas. Sin esa sustracción... el sistema presidencial absorbería la democracia al extremo de eliminarla."

6) En cuanto a las relaciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, el Constituyente de 17 concedió importantes facultades al Congreso para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; para examinar la cuenta pública que debe presentar anualmente el Ejecutivo. A la Cámara de Diputados se le otorgó competencia para aprobar el presupuesto anual de gastos y para aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el presidente de la República. Por otra parte, a la Cámara de Senadores corresponde aprobar los tratados internacionales que celebre el presidente de la República; ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea; autorizar que el Ejecutivo permita la salida de tropas nacionales más allá de los límites del país; autorizar al presidente para disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados; aprobar los nombramientos y solicitudes de licencia y renuncias de ministros de la Suprema Corte de Justicia que le someta el presidente de la República; y, declarar la justificación de las peticiones de destitución de autoridades judiciales que le haga el presidente.

• No obstante las importantes atribuciones otorgadas al Congreso, cabe señalar que el presidente mexicano ejerce gran influencia en el sistema

legislativo merced a una serie de actos y facultades, entre los cuales pudieran citarse los siguientes: a) la facultad de presentar iniciativas de ley; b) la facultad para promulgar las leyes que le envíe el Congreso y, en su caso, vetarlas cuando lo estime procedente; c) la ejecución de las leyes; d) la atribución de "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes" (artículo 89, Frac. I), siendo este precepto el sustento de una de las facultades de carácter legislativo más importantes del presidente: la facultad reglamentaria; e) la facultad constitucional para legislar en materia económica y, de hecho, en otras materias al través de la propia facultad reglamentaria y mediante decretos, acuerdos y órdenes presidenciales; f) la formulación y presentación del presupuesto de egresos; g) la influencia que ejerce el presidente sobre los miembros de la mayoría partidista congresional al través de su liderazgo en el partido mayoritario al que pertenecen (el Revolucionario Institucional), y h) un factor psicológico-social, que representa el liderazgo que históricamente las instituciones políticas y las fuerzas reales de poder reconocen y otorgan al presidente de la República como vértice o instancia final y definitiva del proceso de toma de decisiones y de la conducción gubernamental del Estado.

Resulta oportuno retomar aquí el análisis que hacíamos sobre la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo. Tal supuesto quedó establecido para los casos de suspensión de garantías acordada por el presidente de la República y el Consejo de Ministros con aprobación del Congreso o de su Comisión Permanente, quienes concederán al Ejecutivo las facultades necesarias para hacer frente a la situación que motivó la suspensión de garantías.

Como ocurrió durante la vigencia de la Constitución de 1857, al amparo de estas previsiones volvió a suceder que el Congreso concediera al Ejecutivo facultades legislativas fuera de los supuestos mencionados. Estas facultades generalmente se le concedieron en el ramo de Hacienda, y cuando esta situación fue impugnada, la Suprema Corte llegó a resolver que dicha delegación debía ser considerada como una cooperación o auxilio de un poder a otro, del todo apegado a la Constitución.<sup>22</sup>

Esta práctica se mantuvo hasta el año de 1938, cuando por iniciativa presidencial se agregó un párrafo al artículo 49 de la Constitución, mediante el cual se dispuso que sólo en los casos de suspensión de garantías se otorgarían al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.<sup>23</sup>

Sin embargo, la limitación general impuesta al Ejecutivo no fue mantenida intacta, ya que en 1951, también por iniciativa presidencial, se modificaron los artículos 49 y 131 de la Constitución, de manera que se permitió al Congreso facultar al Ejecutivo para dictar diversas medidas

<sup>22</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 231.

<sup>23</sup> *Diario Oficial*, 12 de agosto de 1938.

tendientes a regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o para realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.'

#### IV. EL PRESIDENCIALISMO: EJE DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

El sistema presidencial mexicano constituye la institución política fundamental sobre la que descansa el desenvolvimiento y desarrollo del Estado mexicano, es la piedra angular de todo sistema político nacional. El presidente de la República en México -por razones de carácter histórico, político, social, económico y psicológico- detenta uno de los poderes constitucionales institucionalizados más plenos y sólidos que presidente alguno de otro país tenga. No obstante la importancia evidente de! tema, poco se ha escrito sobre estos aspectos del presidencialismo mexicano. Escapa al propósito y campo de nuestro trabajo el realizar un estudio profundo sobre el particular; bástenos consignar algunas opiniones que consideramos interesantes y que pueden aportar alguna luz a este respecto:

Jorge Carpizo señala que:

Las causas del predominio del presidente mexicano son: a) es el jefe del partido predominante; b) el debilitamiento del poder legislativo; c) la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia; d) su marcada influencia en la economía; e) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; f) la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación masiva; g) la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; h) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; i) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado; j) el gobierno directo de la región más importante y con mucho, del país, como lo es el distrito federal, y k) un elemento psicológico, ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

El hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores. e la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semi-oficial integrado; por sectores, le da al presidente control sobre las

<sup>24</sup> *Diario Oficial*, 28 de marzo de 1951.

principales organizaciones obreras, *campesinas*, profesionales y de diversa índole -populares, en la jerga del propio partido-e- que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México.

El presidente es el gran elector de su sucesor, sin que nadie lo dude, pero es más, ni siquiera se le critica. Por el momento, todo hace suponer que se acepta esta prerrogativa del presidente, sin que sea posible poder decir cuál será el desarrollo de esta función presidencial o hasta cuándo estas reglas del juego van a funcionar.

La pregunta de ¿cómo es posible que de la noche a la mañana, el hombre políticamente poderoso se convierta casi en un solo ciudadano más?, la podemos responder en el sentido de que la presidencia se ha institucionalizado, y los verdaderos instrumentos del poder en México responden al cargo del presidente y no a la persona, entre los más importantes de éstos podemos mencionar: el apoyo de los principales sindicatos y agrupaciones *campesinas* y populares, el apoyo del partido predominante y el apoyo del ejército.

La responsabilidad del presidente exigida a través de un proceso implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al presidente: por tanto, el quid del juicio de responsabilidad del presidente se encuentra en sí si reúnen en la Cámara de Diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el Senado los votos para destituirlo.

Las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes: a) la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea; b) si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paracastat<sup>25</sup>], en los de elección popular y en el poder judicial; c) por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio; d) además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y e) la aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo.

La cuestión de un Ejecutivo fuerte se planteó con preocupación en los debates del Constituyente de 1916; diversas opiniones se emitieron, sobre-

<sup>25</sup> *OS. cit.*, pp. 221, 228 y 224, respectivamente.

-todo en relación con el balance de fuerzas o relación de funciones y atribuciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Incluso hubo diputados que propugnaban el establecimiento de un sistema parlamentario mediante el cual se fortaleciera enormemente al Congreso frente al presidente de la República. Debe recordarse que la causa principal del movimiento revolucionario de 1910 fue precisamente la entronización de Porfirio Díaz en el Poder Ejecutivo por más de treinta años, de tal suerte que la experiencia anterior inquietaba a algunos diputados constituyentes ante el caso de establecer constitucionalmente un Ejecutivo sumamente fuerte frente a un Legislativo débil.

• En la tarde del 18 de enero de 1917, el diputado poblano Manjarrez afirmaba:

Señores diputados: Si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único, y debe entenderse así, que garantiza el funcionamiento de la democracia. Pero parece que aquí hemos entendido mal cuáles han sido las aspiraciones populares en cuanto se refiere a las tendencias de la revolución en su parte esencialmente política. La revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del Poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo, y como una razón voy a decir a ustedes lo siguiente: Supongamos que cualquier revolucionario encontrara a un diputado de los que sirvieron a Porfirio Díaz o a Huerta; cuando más lo metería a la cárcel y a los pocos días ya estaría libre; pero a Porfirio Díaz, Victoriano Huerta o a cualquier otro gobernante o jefe político de aquellos tiempos, Indudablemente que se le formaría un juicio sumario y se les colgaría. Pero, yo repito, señores, que en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo. Y bien, señores: ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideran que sean aprobados, y poniendo al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir?, que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador, y esto no debe ser (voces: ¡No! ¡No! ¡No!). Por esto se presentó ayer una iniciativa formada por veinticinco diputados, pidiendo lo siguiente: "Que el Presidente de la República tenga facultades para nombrar a los secretarios de Estado y del Despacho, pero previa aprobación de la Cámara de Diputados." (Voces: ¡No! ¡No!) Sí, señor; a

nadie se oculta que precisamente los secretarios de Estado, ahora secretarios del Despacho o casi nada, deben ser funcionarios con todas las responsabilidades y atribuciones que competen a sus cargos. Estamos seguros de que los secretarios de Estado desempeñan funciones muy altas y no tienen esas responsabilidades; no tienen ese carácter. Señores, para que tengan ese carácter, para que tengan esas responsabilidades, yo pido que se apruebe esa iniciativa que hemos presentado veinticinco diputados; de otra suerte, señores, esos que llaman vulgarmente ministros, para mí son iguales a cualquier empleado, a cualquier taquígrafo, es lo mismo. (Risas, aplausos).<sup>20</sup>

Por su parte el constituyente Pastrana señalaba que:

Hemos maniatado al Poder Legislativo a tal grado, que no será posible de hoy en adelante que ese Poder Legislativo pueda estar agresivo contra el presidente de la República o contra cualquier otro poder... El Ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un Poder fuerte, como se ha dicho, es un Poder absoluto, y a través de nuestra historia y conocimientos bien sabemos todos, y está en nuestra conciencia, que un Poder absoluto es un Poder débil, porque es un Poder odioso, por que no descansa en la conciencia de los ciudadanos, no descansa en el cariño de los ciudadanos; que en lugar de hacerlo fuerte hemos creado un Ejecutivo débil, un Ejecutivo que estará apoyado únicamente en las bayonetas. Todavía hay otra razón: Es necesario que en la conciencia nacional, que en cada ciudadano esté la íntima convicción de que las resoluciones del Poder Ejecutivo son resoluciones aceptadas, son resoluciones siempre justas, que lo harán responsable a él ya a cada secretario que tiene. La responsabilidad solidaría del presidente y sus ministros, en cualquiera de los ramos, da más seguridad y mayor acierto. En la misma exposición de motivos que nos ha presentado el Primer Jefe reina una idea, reina un principio, que es la idea salvadora y que nosotros no hemos sabido interpretar aquí. El poder Ejecutivo dice: "Mi anhelo es que haya armonía entre los poderes; no quiero que la Cámara predomine sobre el presidente o viceversa." Dice el Primer Jefe: "Mi anhelo, mi idea capital, es la armonía." ¿cómo hemos herido esa armonía? Matando al Poder Legislativo y creando un dictador. Así es la armonía que crea la Cámara. Vamos a ver cómo se satisface ese anhelo. Es necesario, pues, que nosotros busquemos una armonía entre los dos poderes. Ya le quitamos al Legislativo las facultades para abusar; veamos ahora de qué modo restringimos al Ejecutivo para que, no abuse,

<sup>20</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente, op. cit., p. 438.

Agrega el diputado Pastrana en otra parte de su intervención:

¿A dónde hemos ido más que corriendo en esta Cámara? Hemos ido corriendo a una dictadura. En España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquel rey de España había de querer ser presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador."

Como puede apreciarse, el tema del presidencialismo mexicano es un asunto con profundas raíces históricas, políticas, sociales y psicológicas dentro de la evolución del pueblo mexicano. Pensamos que sería un error pretender emitir un juicio al margen de sus orígenes y circunstancias concretos. Es un sistema que a pesar de sus deficiencias —y esto lo reconocen incluso sus más acérrimos detractores— ha permitido al país una evolución pacífica durante más de medio siglo, lo cual resulta altamente significativo, sobre todo si tomamos en cuenta lo agitado y turbulento del mundo de nuestros días y, en particular, de los países hermanos del área latinoamericana.

#### V. INTERRELACIÓN DE LOS SISTEMAS POLITICO y ADMINISTRATIVO

La administración no puede ni debe ser concebida al margen del sistema político nacional. Teóricamente llegan a estudiarse en forma separada, por convención de análisis, pero en realidad se presentan como dos procesos estrechamente interrelacionados e interdependientes.

Georges Burdeau, en una brillante y profunda conferencia impartida en México en 1977,<sup>28</sup> afirmaba que asistimos a la crisis de la civilización total; a la crisis de la democracia política y de las instituciones públicas, a la crisis de la representación política. En la actualidad, señalaba el destacado constitucionalista francés, es un problema saber cuál es el contenido de la voluntad popular; es un problema saber cuál es el procedimiento para conocer las aspiraciones del pueblo. En su concepto, en el mundo de nuestros días la solución ya no es la "democracia nacional" sino la "democracia fragmentaria", por sectores específicos; universidades, manzanas, condominios. En Francia, a nivel de las comunas, se constituyen asambleas sin formalización jurídica; el gobierno las promueve y las apoya financieramente. Sólo a través de la democracia fragmentaria es posible volver a constituir una democracia nacional dentro de la cual se respeten las resolu-

<sup>27</sup> *Idem*, p. 438.

<sup>28</sup> *Crisis de la democracia política*, conferencia inédita impartida en el Centro Interamericano de Estudios sobre la Seguridad Social a invitación del gobierno mexicano, México, D. F., junio de 1977.

clones fragmentarias. Burdeau opina que la representación política ha perdido terreno y que "actualmente la confrontación democrática está rebajada a grupos luchando por dividir el pastel dentro de la administración" los parlamentos ya no tienen poder, sino los ministros. Son ahora los grupos de presión y las manifestaciones de la calle los instrumentos de poder frente a la crisis de la representación política: "el representante popular ha sido desplazado por los grupos de presión". Concluye su profunda disertación señalando que "debe fortalecerse la representación popular, reintroducirse la democracia institucional y democratizarse a la administración para que llegue al pueblo".

El sistema político mexicano no escapa a la crisis mundial apuntada por Burdeau. La falta de partidos políticos maduros y de un Congreso fuerte; la ausencia de controles políticos, porque los sistemas están fundidos (el partido mayoritario y el gobierno; son de las deficiencias más graves que afectan al sistema republicano democrático nacional. México debe afrontar el riesgo de la participación política de otros grupos si es que quiere transitar por la vía institucional a otros estadios de desarrollo. Así lo reconoce el propio presidente de la República, y con base en ello ha propuesto a la nación una reforma política con tales objetivos.

La salud de la administración pública federal precisa, hemos señalado, de un Legislativo fuerte que vigile, controle y sancione los actos de los funcionarios: ya la sabiduría de Montesquieu decía que el hombre investido de poder tiende por naturaleza a abusar de él; que para que ello no sucediese era preciso dividir el poder entre los diferentes órganos gubernamentales a fin de lograr un *equilibrio* entre ellos. México requiere de un Legislativo fuerte que ejerza controles políticos y financieros sobre la administración, que constituya un contrapeso al Ejecutivo; que sea un medio de conversión de las necesidades populares en demandas nacionales, y en la administración el "brazo ejecutor" del gobierno. Nada más sano y positivo para México, para sus sistemas político y administrativo, que el fortalecimiento del régimen democrático republicano de derecho que postula la Constitución Política.

México debe evitar a toda costa el grave riesgo de la fusión de los poderes político, económico y administrativo, porque ello conduciría al absolutismo y quebrantaría la histórica lucha del pueblo mexicano por constituir un régimen democrático republicano. El sistema político nacional debe traducir las demandas y aspiraciones nacionales en requerimientos concretos para la administración, a fin de que los programas gubernamentales respondan a la realidad histórica y tiendan a satisfacer necesidades concretas y no sean simplemente el producto de la lucubración técnica desde un escritorio o gabinete.

Transitar por la vida democrática y republicana a la institucionalización política del Estado es un reto que demanda un alto nivel cultural y político de un pueblo. México, país joven, en pleno proceso de formación, ha encontrado una fórmula, si se quiere con muchas deficiencias, pero que ha acreditado y garantizado estabilidad política. Somos un país de enormes carencias sociales, educativas, económicas, y a pesar de ello el Estado mexicano ha sido capaz de evolucionar dentro de un régimen que concede amplios márgenes de libertad y respeto a la ciudadanía. El reto actual que se presenta al Estado mexicano es la decisión de abrir amplios cauces para el fortalecimiento del sistema democrático, permitiendo una mejor integración de las cámaras del Congreso al través de corrientes de opinión que, aunque contrarias al régimen, contribuyan a la salud del sistema político nacional.

López Portillo señala que:

ha sido la democracia la que ha procurado legitimar la lucha de los contrarios, (las) luchas de parcialidades en todos los tiempos y en todos los grupos (que) ha habido. Legitimar la lucha de los contrarios" legitimar el respeto a la disidencia, es característica exclusiva del sistema -para mí el más noble- que ha descubierto la inteligencia, humana: la democracia, fundada en el respeto recíproco, en la concepción de que todos los hombres son dignos y merecen el respeto que nadie puede afirmar para sí frente a los demás sin darles el mismo derecho ni pretender la verdad absoluta o tomar decisiones sin que quien las tome esté dispuesto a cumplirlas. Esto es la esencia de la democracia."

La reforma política del actual régimen presidencial ha planteado como objetivo la participación de otras corrientes políticas en la próxima legislatura, lo cual quiera ser el principio del fortalecimiento del Congreso frente al Poder Ejecutivo. a fin de lograr un mayor equilibrio entre ambos órganos gubernamentales. Asimismo, como veremos posteriormente, se han fortalecido las atribuciones del Congreso en materia de contabilidad y control presupuestal, que permitirán al órgano legislativo tener una mayor injerencia y control en aspectos fundamentales del funcionamiento económico del Ejecutivo Federal. José López Portillo destaca la importancia de la separación de los órganos y funciones gubernamentales al señalar lo siguiente:

El razonamiento es sencillo: unos deben dictar las leyes, otros deben ejecutarlas y otros más juzgarán su vigencia; la suma de funcio-

<sup>20</sup> Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales: *El pensamiento político de José López Portillo*, Partido Revolucionario Institucional, México., 1979, p. 381

nes las deforma, las confunde. La única manera de que quien dicte la ley a ella quede sujeto, es separar a quien la dicta de quien la ejecuta y del que juzga.<sup>30</sup>

Paralelamente a la reforma política, se ha planteado una reforma administrativa que procura una organización más racional y eficiente de la administración pública, según veremos más adelante. Pues bien, este es el reto del gobierno mexicano: por la vía institucional, por el difícil camino de la legalidad, la libertad y la educación, acceder a una auténtica vida democrática y republicana, a un país más justo que erradique los contrastes intolerables que aún se dan entre los distintos sectores de la población y que irritan incluso al espíritu más indolente.

## VI. EL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Aun cuando el análisis de la organización y funcionamiento de la administración pública es precisamente la materia de los siguientes capítulos, resulta conveniente destacar, previamente, la ubicación del órgano administrativo gubernamental dentro de la estructura constitucional del Ejecutivo mexicano, para poder apreciar, de esta manera, la articulación necesaria que debe darse entre los tres temas que venimos analizando: *presidencialismo, Poder Ejecutivo y administración pública*.

Hemos referido las características del sistema presidencial que rige la organización del órgano Ejecutivo —"Poder" Ejecutivo—. Ha sido señalado que el Poder Ejecutivo es unitario y unipersonal en la medida que su depositario y único responsable es el presidente de la República; en este sentido constitucional de responsabilidad política podemos afirmar que presidente de la República y Poder Ejecutivo son la misma cosa. El que se deposite el Poder Ejecutivo en un solo individuo tiene su razón en virtud de la naturaleza de la función que ejerce, ya que la ejecución de la ley debe ser rápida y enérgica y debe existir unidad en la decisión, acción y mando, y en tal sentido un solo individuo es quien debe imprimir unidad y coherencia a la marcha del gobierno.

Ahora bien, el que se deposite la responsabilidad política y jurídica del Ejecutivo en un solo individuo, no excluye que el presidente de la República se auxilie, para el ejercicio de sus funciones de una serie cada vez más importante de organismos y entidades públicas, ubicadas dentro de la organización del Poder Ejecutivo. El artículo 90 constitucional faculta al presidente de la República a contar con secretarios que lo auxilien en el

<sup>10</sup> *Idem*, p. 43.

ejercicio de sus funciones administrativas. La propia Constitución hace referencia a otro tipo de funcionarios auxiliares del presidente, los jefes de departamentos administrativos (artículos 92 y 93).

Pues bien, estos funcionarios son los titulares de los importantes órganos administrativos que, junto con otras entidades gubernamentales (según veremos en los siguientes capítulos), forman la administración pública federal; ellos no son corresponsables con el presidente del ejercicio del Poder Ejecutivo; ya que sus actos se estiman estrictamente como actos del titular del Ejecutivo: "Los actos de los secretarios -señala Tena Ramirez- son en derecho actos del presidente".<sup>31</sup>

De los niveles en que se desagrega la administración pública, a nuestro campo corresponde analizar el ámbito o nivel federal y ya hemos señalado con anterioridad que se trata de un órgano administrativo ubicado jurídicamente dentro del llamado Poder Ejecutivo Federal. La pregunta ahora es la siguiente: ¿podemos identificar como la misma cosa al Ejecutivo Federal y a la administración pública?; o bien, ¿el Ejecutivo excede a los límites de la administración pública? Planteado en otros términos ¿el Ejecutivo Federal se integra exclusivamente por los órganos y entidades de la administración pública o cuenta, además, con otro tipo de órganos que no pertenecen a la administración pública, pero que sí forman parte del Ejecutivo?

En nuestro concepto, la administración pública federal no integra todo el Poder Ejecutivo Federal; el presidente de la República cuenta con otro tipo de órganos que en nuestra opinión no son típicamente administrativos, ya que ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional: tribunales fiscales, administrativos y laborales, que gozan de autonomía respecto de las dependencias de la administración pública.

Para la utilidad que representará para el desarrollo de ulteriores temas, tenemos especial interés en destacar dos cuestiones importantes: primero, que de conformidad con lo establecido por el artículo 90 constitucional, las secretarías de Estado deben ser creadas por medio de una ley de Congreso; y segundo, que existen básicamente dos tipos de órganos administrativos centrales; las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, que presentan algunas características diferenciales que también analizaremos en seguida.

No obstante la existencia de ciertos antecedentes, como la Constitución de Apatzingán y las constituciones centralistas que establecieran a nivel constitucional las secretarías, las constituciones vigentes del México independiente establecen el principio de que la Constitución sólo debe sentar la base para la creación de las secretarías, pero su establecimiento concreto (en cuanto al número y funciones) debe ser materia de una ley del Con-

<sup>31</sup> *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 412.

greso (artículo 117 de la Constitución de 1824; artículo 86 de la Constitución de 1857 Y artículo 90 de la Constitución de 1917). A pesar de esta sana tradición jurídica del constitucionalismo mexicano, en el Constituyente de 1916 se propuso la creación de las secretarías de Estado y departamentos administrativos a nivel constitucional, a lo cual se opuso el ilustre diputado Paulina Machorro, argumentando sólidamente en contra de esta postura. Por su importancia y claridad para la comprensión del punto que analizamos, citamos el voto particular de Machorro al respecto:

El subscripto, de acuerdo con el dictamen de la mayoría de la Comisión, por contener la expresión de las ideas cuya práctica hará estable al Gobierno en nuestro país desde el punto de vista político, ha tenido la pena de discrepar de la opinión de dicha mayoría en el punto relativo a secretarías de Estado y departamentos administrativos; aunque *esto* no en cuanto al fondo, sino simplemente en cuanto a la forma de presentar el proyecto relativo, porque el subscripto opina que no debe ser un proyecto constitucional el que determine el número y denominación de las secretarías y departamentos.

Seguramente, como satisfacción a una necesidad política, será suprimida la Secretaría de Justicia y la de Instrucción pasará de Secretaría de Estado a Departamento Administrativo, por no justificarse su carácter legal de institución general, que en realidad no tiene. Otros ramos, como correos y telégrafos, la salubridad general y algún otro, tal vez exijan ser desligados de la política, haciendo a su personal directivo independiente de las secretarías de Estado; pero ha parecido más conveniente dejar todo esto a una nueva Ley Orgánica, la cual, por la facilidad relativa a su expedición y, en su caso, de modificación, es más adaptable a las necesidades públicas en un momento dado. Además, tratándose de una nueva organización de los órganos del Poder Ejecutivo y siendo admisible que la práctica haga cambiar las ideas que ahora se tuvieran sobre dicha organización, no es prudente hacer constitucional una división del trabajo que, por su naturaleza misma, no puede ser definitiva. La constitución sólo debe fijar los lineamientos generales;"

Se deduce de los comentarios anteriores que la naturaleza cambiante de la organización administrativa gubernamental requiere por lo mismo de gran flexibilidad y en tal sentido no es recomendable su establecimiento a nivel constitucional debido al procedimiento dificultado para reformar la norma fundamental. En el régimen del presidente Miguel Alemán se estableció en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 el

<sup>22</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917)*, op. cit., p. 348.

simple listado de las dependencias y sus atribuciones globales, dejando a una disposición secundaria, reglamentaria de la misma (Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de; 2 de enero de 1947), el señalamiento específico de las funciones correspondientes a cada secretaria y departamento, lo cual otorgaba enorme flexibilidad al propio presidente, para realizar cambios administrativos, vía su facultad reglamentaria. Paralelamente a los dispositivos mencionados, el presidente Alemán emitió un acuerdo publicado en enero de 1947 para regular los cambios de unidades administrativas entre las dependencias de la administración.

En la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se respeta el principio de establecer por medio de una Ley del Congreso el número de secretarías, así como las funciones correspondientes, según veremos en el siguiente capítulo.

Por último, analizaremos las principales diferencias que existen, según la doctrina administrativa, entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Como se sabe, los departamentos administrativos son una creación del Constituyente de Querétaro (concretamente de la Comisión Dictaminadora, ya que el proyecto original de Carranza no los contempla), y tienen por objeto desempeñar funciones administrativas de carácter técnico. No obstante haber claras evidencias sobre la aprobación del proyecto de creación de departamentos administrativos (incluso en otros artículos constitucionales), se piensa que por descuido, cansancio o tedio a la hora en que el secretario de la Comisión dio lectura al artículo 90, el Constituyente lo aprobó sin darse cuenta de la omisión, en ese artículo, de los departamentos administrativos.

En la 45a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 16 de enero de 1917, la Segunda Comisión de Constitución presentó el siguiente dictamen sobre el artículo 90 en el cual se precisaba la naturaleza de los departamentos administrativos propuestos:

Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulgada una ley, etcétera, o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito Federal y Territorios.

De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Poder Ejecutivo, y son unos **aquellos** que ejercen **atribuciones meramente**

políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el más alto personal de los servicios públicos, que no escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades.

Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber: ser el nombramiento y remoción exclusivos del presidente de la República, como simples secretarios que ellos son; refrenda todo acuerdo, decreto, etc., que expida el presidente de la República y los cuales no serán obedecidos sin la firma del secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presenten analogía con las exigidas al presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etc.

Ya en dictamen anterior, al tratarse del Poder Legislativo, se presentó a la consideración del Congreso el artículo 93, que establece la obligación expresa de los secretarios de Estado, de presentarse a la Cámara a informar cuando fueren llamados por este caso, que en la Constitución de 1857 había quedado sin una aclaración expresa y que contiene la satisfacción de una verdadera necesidad en el sistema de las relaciones de las Cámaras con el Ejecutivo.

Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán "departamentos administrativos" cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico."

<sup>28</sup> *Iidem*, pp. 345 Y 346.

Con apoyo en el dictamen anterior la doctrina administrativa ha establecido las principales diferencias entre estos dos tipos de órganos gubernamentales -secretarías y departamentos-, las cuales consignaremos a continuación en forma sintética.

Los departamentos administrativos fueron creados para ejercer exclusivamente funciones técnicas, administrativas, a diferencia de las secretarías de Estado que despachan, además, asuntos de carácter político. Tena Ramírez objeta esta diferenciación argumentando lo siguiente:

Porque el dictamen de la Comisión (sobre la creación de Departamentos Administrativos) quedó insubsistente, no es necesario que la ley encomiende a los departamentos administrativos funciones meramente administrativas de centralización de servicios públicos, como lo proponía aquel dictamen. Nada hay que pugne en nuestra Constitución con la centralización de servicios públicos en determinados órganos del Estado, más bien sería difícil hallar base constitucional para justificar la descentralización autónoma de aquellos servicios públicos que por su naturaleza incumben al Estado. Y al crear un órgano que centralice ciertos servicios, la ley no tiene obligación constitucional de que en su obra prevalezca un criterio estrictamente técnico, como lo querían los autores del insubsistente dictamen."

Los jefes de Departamento no forman parte del gabinete presidencial -"consejo de ministros"- ni son considerados altos funcionarios para efectos del fuero y el juicio de responsabilidad.

Los jefes de Departamento no están obligados a refrendar los actos del presidente; originalmente tampoco debían ocurrir a informar al Congreso, pero en virtud de una reciente reforma al artículo 93 constitucional, también dichos funcionarios están obligados a ocurrir al Congreso cuando se les llame.

Por último cabe señalar que la Constitución no establece requisitos para *ser* jefe de Departamento, a diferencia de los secretarios de Estado.

Las anteriores son algunas de las diferencias que teóricamente existen entre ambos tipos de órganos. En la práctica, *de hecho*, ambos órganos tienen igual rango y realizan funciones de todo tipo. Tenemos el caso del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien tiene un alto rango político y ejerce funciones de naturaleza dual: políticas y administrativas; está dotado de un gran presupuesto; firma y avala los actos legislativos del presidente y es invitado a asistir a las reuniones de gabinete. Lo mismo sucede con el recién creado Departamento de Pesca.

Como puede desprenderse de lo anterior, no *existe* de hecho diferen-

<sup>84</sup> *Derecho constitucional mexicano, op. cit., p. 425.*

cía real entre los dos tipos de órganos administrativos, ambos son creados por el mismo instrumento jurídico: una ley del Congreso; tampoco en derecho puede apoyarse alguna diferencia jerárquica, ya que el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala expresamente que las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango.

Quizás sea conveniente un comentario último en relación con el rango de los funcionarios de la administración. Dentro del sistema jurídico mexicano no se establecen diferencias de rango como en otros sistemas; ni se establece en favor de alguno la prerrogativa de sustituir al presidente por ausencias o faltas --absolutas o temporales--; es el Congreso el que designa al presidente interino o sustituto, según el caso. No obstante en la práctica normalmente el secretario de Gobernación es quien ejerce mayor influencia dentro del gabinete presidencial. Por otro lado, para cuestiones políticas y protocolarias, en gran medida se sigue el orden establecido por la Ley Orgánica de la Administración.

Algunos sistemas admiten la existencia de "ministros sin cartera", es decir, de funcionarios con rango de secretario o ministro que no están al frente de alguna dependencia. La antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 (artículo segundo) facultaba al presidente de la República para designar "hasta dos secretarios de Estado sin cartera".

#### BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Asamblea general de notables: *Documentos relativos a la misión política encomendada a la Asamblea General de Notables, que dio por resultado la adopción del sistema monárquico en México*, Imprenta Literaria, México, 1864.
- Burdeau, Georges: *Crisis de la democracia política*, conferencia inédita impartida en el Centro Interamericano de Estudios sobre Seguridad Social a invitación del gobierno mexicano, México, D. F., junio de 1977.
- Burgoa, Ignacio:** *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973.
- Cámara de Diputados: *Diario de los debates del Congreso Constituyente (1961-1917)*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922.
- Carpizo, Jorge: *El presidencialismo mexicano*, Editorial Siglo XXI, México, 1978.
- Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado: *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, Cámara de Diputados, México, 1974.
- : *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, Cámara de Diputados, México, 1974.
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales: *El pensamiento político de José López Portillo*, edición del Partido Revolucionario Institucional, México, 1979.
- Tena Ramírez, Felipe: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1964.
- : *Leyes fundamentales de México, 1800-1976*, séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1976.

2 a

s'

## CAPITULO VI

# ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

### SUMARIO

I. Origen de la administración pública federal. II. Evolución de 1836 a 1857. III. Época de Benito Juárez. IV. Dictadura de Porfirio Díaz. V. Período postrevolucionario. VI. Comentarios al proceso.

#### I. ORIGEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Constitución de 1824 dispus.: en su artículo 117 que para el despacho de los negocios de gobierno habría el número de secretarios que estableciera el Congreso por medio de una ley. Dicha ley no fue expedida y el primer presidente de la República organizó el Poder Ejecutivo de acuerdo con el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, expedido por la Junta Soberana Provisional Gubernativa el 8 de noviembre de 1821.<sup>1</sup>

El Reglamento mencionado sirvió de base a la organización de la administración pública durante la vigencia de la Constitución de 1824. En él se regulaba el nombramiento de cuatro ministros, denominados secretarios de Estado y del Despacho Universal, de Relaciones Exteriores e Interiores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda Pública y de Guerra con encargo de lo perteneciente a Marina. La planta de cada Secretaría de Estado debía integrarse con diez oficiales de secretaría, un archivero, dos oficiales de archivo, un portero, un mozo de oficio, dos ordenanzas y cuatro escribientes, lo cual daba un total de veintidós personas, incluyendo al secretario de Estado.

Como dato histórico interesante, podemos señalar que los primeros secretarios de Estado del gobierno del presidente Victoria fueron: Juan Guzmán, en la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; Pablo de la Llave, en la de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Juan de Mier y Trán,

<sup>1</sup> Cfr. Manuel Dublán y José María Lozano: *Legislación mexicana. Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia hasta la República*, edición oficial, Imprenta de Comercio, México, 1913, t. 1, pp. 554 a 559.

en la de Guerra y Marina y José Ignacio Esteva, en la de Hacienda Pública."

En los primeros gobiernos independientes del país se aprecia, como es lógico, una actividad de organización, que se ve limitada por requerimientos militares producidos por la inestabilidad política y social prevaleciente. Si se realiza una revisión de los actos de gobierno de la época, encontramos decretos de "clasificación" de rentas, disposiciones para "arreglar" la educación; establecimiento de una Dirección de Instrucción Pública en el Distrito Federal; Reglamento para la Sección de Crédito Público de la de Hacienda, de la Contaduría Mayor; aranceles para aduanas; decretos de habilitación de puertos y para la apertura de caminos; Reglamento de la Tesorería General de la Nación; prorrateo de gastos de guerra entre los estados; reglas para dar cartas de naturaleza; Decreto para la Administración de la Hacienda Pública; creación de peajes sobre los caminos; autorizaciones para acuñar moneda; establecimiento de contribuciones de los Estados a la Federación; establecimiento de una Dirección General de Rentas; establecimiento de un Banco de Avío para fomento de la industria; medidas para establecer el orden y consolidar las instituciones federales; organización de una biblioteca nacional; establecimiento de escuelas primarias en el Distrito Federal; regulación de bienes y fincas de "manos muertas".

Claro reflejo del estado en que se encontraba la administración pública en esa época lo representa la "providencia" publicada por la Secretaría de Justicia el 17 de mayo de 1833, relativa a la organización para el despacho ordinario y extraordinario de los negocios de gobierno, acordada por el presidente de la República.<sup>3</sup> Se disponía, entre otras cosas, la celebración de juntas ordinarias de gabinete los lunes y jueves por la noche y extraordinarias cuando lo indicara el presidente o lo pidiera alguno de los secretarios. Correspondía despachar los lunes y viernes al secretario de Hacienda; los martes y sábados al de Guerra; los miércoles al de Relaciones, y los jueves al de Justicia.

## II. EVOLUCION DE 1836 a 1857

La expedición de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que introdujeron el sistema central unitario, no representó modificación en cuanto al número de los ministerios, ya que establecían los siguientes: de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, y de Guerra y Marina.

El establecimiento del centralismo modificó sustancialmente la admí-

<sup>1</sup> *México a través de los informes presidenciales*, Secretaría de la Presidencia, pp. 5 y 4, México, 1976, t. 3, vol. 1.

<sup>2</sup> *Dublán* y Lozano, *op. cit.*, t. II, p. 519.

nistración pública del país, ya que los estados pasaron a ser departamentos administrados por gobernadores, quienes eran nombrados por el presidente de la República y a él estaban subordinados; para el auxilio de los gobernadores se establecieron las juntas departamentales.<sup>4</sup>

El cambio de sistema se tradujo necesariamente en nuevos esfuerzos de organización política y gubernamental. Se establecieron una Junta Consultiva de Hacienda y el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre, se unió la Dirección de Marina a la Secretaría del Despacho de Guerra, se definieron las facultades de los gobernadores en el rama de Hacienda, se estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas y se aumentó el ejército a sesenta mil hombres."

La inestabilidad política y social va a ser signo constante de una larga etapa de la historia del país, que se significará por las luchas entre centralistas y federalistas y posteriormente entre conservadores y liberales. Se trata de una etapa cuya turbulencia originó cambios constantes en la titularidad del Poder Ejecutivo, lo que necesariamente se tradujo en una marcha poco ordenada de la administración pública.

Las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República, del 28 de septiembre de 1841, de hecho pusieron fin a la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales, al disponer que cesaran los poderes por ellas establecidos y se convocara a un Congreso extraordinario para dar nueva organización al país. Dichas Bases mantuvieron cuatro ministerios: Relaciones Exteriores e Interiores; Instrucción Pública e Industria; Hacienda; y, Guerra y Marina. A partir del 18 de octubre de 1841 el Ministerio de Instrucción Pública pasó a llamarse de Justicia e Instrucción Pública."

El Congreso Constituyente derivado de las Bases de Tacubaya no llegó a cumplir su cometido de expedir una nueva Constitución, porque la lucha de facciones desembocó en la integración de una Junta Nacional Legislativa en diciembre de 1842, que el 12 de junio de 1843 emitió las Bases de Organización Política de la República Mexicana.<sup>5</sup> En su artículo 93 mantuvieron cuatro ministerios: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda; y, Guerra y Marina.

Se presenta entonces un período muy difícil para el desarrollo del país, que se ve desgarrado por las luchas internas y tiene que enfrentarse en guerra con los Estados Unidos. Por lo tanto, la administración pública seguirá sintiendo efectos que frenan su desarrollo equilibrado, pues las tareas

<sup>4</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, op. cit.*, pp. 229 y 239.

<sup>5</sup> Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. 111, pp. 196, 197, 260 a 265, 351, 352, 443, 444, 465 y 466.

<sup>6</sup> *Ldem.*, t. IV, pp. 32 a 34.

<sup>7</sup> Felipe Tena Ramírez: *Leyes fundamentales de México, op. eis.*, pp. 405 a 436.

de gobierno tienen que inclinarse principalmente a cuestiones militares, que distraen la atención y múltiples recursos hacia tales menesteres.

La invasión norteamericana de 1847 representó una trágica consecuencia de la imposibilidad de lograr una organización gubernamental sólida y eficiente, que hubiera podido evitar la escisión de Texas y California, propiciada por la alevosa actitud de Estados Unidos.

Para apreciar el desquiciamiento del desarrollo político y gubernamental del país, conviene hacer mención a que durante los trece años de vigencia de la Constitución de 1824, el Poder Ejecutivo presentó dieciséis cambios de titulares y las cuatro secretarías de Estado tuvieron dentro cincuenta y tres. Asimismo, en el lapso en que estuvieron vigentes las Siete Leyes Constitucionales (diciembre 1836-septiembre 1841), se produjeron cinco cambios en la titularidad del Poder Ejecutivo y ochenta en la de las secretarías de Estado y ministerios.

Por lo que respecta al período de vigencia de las Bases de Tacubaya (septiembre 1841-junio 1843), se cuentan cuatro titulares del Poder Ejecutivo y veinticuatro de los ministerios. En el tiempo durante el cual rigieron las Bases Orgánicas (junio 1843-agosto 1846), diez titulares ocuparon la Presidencia de la República y setenta y cinco los ministerios."

En resumen, hasta la época que hemos analizado, transcurridos veintidós años desde la promulgación de la primera Constitución, se sucedieron treinta y seis titulares en la Presidencia de la República y trescientos treinta y dos en el gabinete presidencial. Tal movilidad fue consecuencia de la escasa estabilidad de las instituciones políticas y, por ende, de la imposibilidad de configurar una administración pública idónea.

Las Bases Orgánicas de 1843 concluyeron su vigencia por motivo del pronunciamiento de la Ciudadela encabezado por Mariano Salas en agosto de 1846. El Congreso Constituyente que se reunió a instancia de Salas, concluyó sus trabajos dos meses antes de que la ciudad de México fuera invadida por el ejército norteamericano, expidiendo el Acta Constitutiva y de Reformas, mediante la cual se restableció la vigencia de la Constitución de 1824 y del régimen federal."

La invasión norteamericana forzó el cambio de residencia de los poderes federales a la ciudad de Querétaro, en la cual estuvieron desde el 16 de septiembre de 1847 hasta el 11 de junio de 1848. La guerra con Estados Unidos polarizó la actividad gubernamental hacia la concentración de esfuerzos y recursos para dotar a las fuerzas armadas de los elementos necesarios para la lucha. Un revelador ejemplo de la difícil situación de aquellos momentos lo constituye el decreto de mayo de 1846, sobre reduc-

• *México a través de los informes presidenciales, op. cit.*, pp. 3 a 267.

• Felipe Tena Ramlrez: *Leyes fundamentales de México, op. cit.*, pp. 439 a 441,

ción de sueldos de los empleados públicos, que resultó necesaria para hacer frente a los gastos ocasionados por la guerra.<sup>10</sup>

Concluida la guerra, la situación económica continuó siendo sumamente precaria y fue necesaria la expedición de un decreto, por el que se ordenaba la reducción de los gastos de la administración pública a quinientos mil pesos mensuales." La mayor preocupación para los gobiernos de esta etapa resultaba la organización de la Hacienda y el ejército.

Por otra parte, continuó el clima de inestabilidad, caracterizado por movimientos de insurrección. Así, el derivado del Plan de Guadalajara de junio de 1852 fue la vía que por última ocasión dio entrada a Antonio López de Santa Anna a la Presidencia de la República, en el lapso comprendido entre el 20 de abril de 1853 y el 13 de agosto de 1855. El propio Santa Anna tuvo que abandonar la Presidencia debido a otro movimiento de sublevación: el Plan de Ayutla, promulgado el 14 de marzo de 1854 por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort.

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

El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio quedó encargado de la estadística, la colonización, el fomento de la industria y el comercio, las patentes, las exposiciones públicas agrícolas, mineras y fabriles, las vías de comunicación y las obras públicas de utilidad y de ornato realizadas con fondos públicos."

En mayo de 1853, Santa Anna realizó adiciones a las Bases mencionadas, mediante las cuales estableció la Secretaría de Estado y Gobernación, la cual quedó encargada de las relaciones con el Consejo de Estado, el gobierno interior, la policía de seguridad, los montepíos y establecimientos de beneficencia, las cárceles, la libertad de imprenta y las festividades nacionales y diversiones públicas." Con esto, el número de secretarías se elevó a seis. Además, se cambió el nombre de la Secretaría de Hacienda por el de Hacienda y Crédito Público, y en el mismo mes Santa Anna expidió un decreto en el que por primera vez se establecieron las materias que correspondía atender a cada una de las secretarías, salvo la de Guerra y Marina y la de Hacienda y Crédito Público, las cuales no fueron incluidas en el decreto.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Dublán y Lozano, *op. cit.*, t. V, pp. 124 a 125.

<sup>11</sup> *Idem*, pp. 640 a 645.

<sup>12</sup> *Idem*, t. VI, pp. 366 a 368.

<sup>18</sup> *Idem*, pp. 400 y 401.

<sup>14</sup> *Idem*, pp. 405 y 406.

La revolución derivada del Plan de Ayutla dio fin a la carrera política de López de Santa Anna y origen a la Constitución de 1857. Como anticipo de ésta, el presidente Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el cual se mantuvieron los ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda."

En el lapso que va desde el restablecimiento de la Constitución de 1824 (mayo 1847) hasta la expedición de la Constitución de 1857, estuvieron al frente de la Presidencia quince titulares y ciento ochenta y cuatro en los ministerios." Por lo tanto, en los treinta y tres primeros años de la República fungieron cincuenta y un presidentes como titulares del Poder Ejecutivo y quinientos dieciséis ministros y secretarios de Estado formaron sus respectivos gabinetes,

### III. ÉPOCA DE BENITO JUÁREZ

Inmediatamente después de ser expedida la Constitución de 1857 se convirtió en motivo de sublevación, que llegó a ser secundada por el propio presidente Comonfort el 19 de diciembre de 1857. Lo anterior llevó a Benito Juárez a asumir la Presidencia de la República en su carácter de presidente de la Suprema Corte de Justicia, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 79 de la Constitución, para los casos de faltas del Presidente de la República. En tales circunstancias se produjo en la Presidencia de la República una doble titularidad entre Juárez y los impugnadores de la Constitución de 1857, quienes inicialmente apoyaron a Comonfort y que más tarde lo desconocieron designando presidente provisional a Félix Zuloaga.

Para mantener la vigencia de la Constitución, Juárez marchó al interior del país; después de un largo recorrido en el que pasó por Guanajuato, Guadalajara, Manzanillo, Panamá, Cuba y Nueva Orleans, instaló el gobierno en el puerto de Veracruz el 5 de mayo de 1858. En los tres años que duró la guerra de reforma, el partido conservador contó con seis presidentes de la República que disputaron a Juárez su legitimidad presidencial.

Como consecuencia de la separación del Estado y la Iglesia derivada de las Leyes de Reforma, el 18 de febrero de 1861 se modificó el nombre de la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública por el de Secretaría de Justicia e Instrucción Pública." Los requerimientos de la guerra llevaron a Juárez, el 3 de abril de 1861, a reducir a cuatro el número de secretarías de Estado, uniendo la de Relaciones Exteriores con la

<sup>15</sup> Felipe Tena Ramírez: *Leyes fundamentales de México, op. cit.*, p. 510.

<sup>16</sup> *México a través de los informes presidenciales, op. cit.*, pp. 281 a 373.

<sup>17</sup> Dublán y Lozano: *op. cit.*, t. IX, pp. 85 Y 86.

de Gobernación y la de Justicia con la de Fomento, aunque el 12 de junio del mismo año restableció las seis secretarías anteriores." Durante el período de guerra, Juárez expidió un decreto mediante el cual se señalaron los ramos de la administración pública, distribuidos entre las seis secretarías de Estado existentes."

Vencidos militarmente los conservadores, Juárez pudo restablecer el gobierno en la capital de la República el 11 de junio de 1861. La difícil situación económica prevaleciente lo obligó a suspender el pago de la deuda externa en junio de 1861, lo cual desencadenó la intervención francesa consumada en mayo de 1863. Los tropiezos económicos también produjeron que en diciembre de 1861 volvieran a reducirse a cuatro las secretarías del Despacho, restableciendo la vigencia del acuerdo semejante dictado en abril de 1861.<sup>18</sup> Las secretarías de Fomento y de Gobernación fueron restablecidas el 20 de julio de 1867 y el 29 de noviembre de 1867, respectivamente; después que Juárez volvió a sentar la sede del gobierno en la capital del país el 15 de julio de 1867.<sup>19</sup>

De los nueve años que Juárez estuvo al frente de la Presidencia de la República hasta la restauración del sistema republicano, los tres primeros los pasó en lucha contra los conservadores fuera de la ciudad de México, y sólo pudo permanecer dos años en la capital antes de tener que abandonarla nuevamente, para luchar por cuatro años contra los invasores franceses y los imperialistas. En tales circunstancias muy poco pudo desarrollarse la administración pública y la mayor preocupación del presidente Juárez fue restablecer el orden y lograr el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, para lo cual propuso reformas constitucionales que representaban restricción a las facultades del Poder Legislativo, así como el establecimiento de la Cámara de Senadores." La propuesta no fue aceptada porque Juárez pretendía que fuera modificada la Constitución mediante *reirendum, ell* el cual los electores manifestarían su aceptación para que los diputados que iban a elegir llevaran a cabo las reformas a la Constitución.

De diciembre de 1857 hasta su muerte en julio de 1872, Juárez tuvo que orientar las tareas de la administración pública a la consolidación de la paz. Por otra parte, en esta etapa encontramos que se inició el desarrollo de algunas actividades que se dirigían a impulsar ciertos sectores de la economía. En materia de comunicaciones fue concluido el ferrocarril entre las ciudades de México y Puebla, y se iniciaron los trabajos de las vías

<sup>18</sup> *Idem*, pp. 139 Y 235, respectivamente.

<sup>19</sup> *Idem*, pp. 88 a 90.

<sup>20</sup> *Idem*, p. 337.

<sup>21</sup> *Idem*, t. X, pp. 28 Y 166.

<sup>11</sup> *Idem*, pp. 44 a 49.

férreas a Tacubaya, Toluca y Veracruz; <sup>23</sup> un proyecto que recibió gran atención fue la construcción de un canal interoceánico en Tehuantepec."

A consecuencia de las suspensiones de garantías decretadas por el Legislativo en esta etapa se hizo costumbre que el Ejecutivo estuviese dotado de amplias facultades para legislar, especialmente en el ramo de Hacienda", así como en el de Guerra."

La muerte sorprendió a Juárez en lucha contra varias sublevaciones; de las cuales la que había cobrado mayor importancia fue la derivada del Plan de la Noria promovido por Porfirio Díaz en noviembre de 1871, bajo el lema "Constitución de 1857 y libertad electoral", "Menos Gobierno y más libertades".

El presidente de la Suprema Corte, Sebastián Lerdo de Tejada, asumió interinamente la Presidencia de la República y de inmediato expidió un decreto fechado el 27 de julio de 1872, mediante el cual concedió amnistía general a los responsables de delitos políticos. Esta medida no tuvo los resultados de pacificación esperados, ya que las revueltas, sublevaciones e insurrecciones se tornaron más frecuentes.

#### IV. DICTADURA DE PORFIRIO DIAZ

La reelección de Lerdo de Tejada desencadenó un nuevo levantamiento de Porfirio Díaz en enero de 1876, al través del Plan de Tuxtepec, en el que se proclamaba el principio de la no reelección y el desconocimiento del gobierno. La rebelión no pudo ser sofocada y Lerdo tuvo que abandonar la Presidencia el 20 de noviembre de 1876.

Díaz asumió el Poder Ejecutivo por una semana y en seguida Juan M. Méndez ocupó la presidencia por setenta días. Díaz volvió a fungir como presidente provisional durante tres meses y después cubrió un período de tres años y medio como presidente constitucional. Durante esta gestión manifestó en 1879 (ante el Congreso) su "solemne protesta de que jamás admitiré una candidatura de reelección, aun cuando ésta no fuese prohibida por nuestro Código, pues que siempre acataré el principio de donde emanó la revolución iniciada en Tlaxiacopec".

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

<sup>23</sup> México a través de los informes presidenciales, op. cit., p. 520.

<sup>24</sup> Idem, p. 525.

<sup>25</sup> Dublán y Lozano: op. cit., t. XI, pp. 9 a 11, 593 y 594.

<sup>26</sup> México a través de los informes presidenciales, op. cit., t. 5, vol. 2, p. 9.

<sup>27</sup> Idem, pp. 10 a 22.

El 12 de julio de 1880 fue elegido Manuel González para ocupar la presidencia del 10. de diciembre del mismo año al 30 de noviembre de 1884. Durante este período se realizaron reformas al procedimiento de contabilidad fiscal y se estableció una sección de Crédito Público y otra de Estadística Fiscal dentro de la Secretaría de Hacienda; se reorganizó el Conservatorio Nacional de Música; y se estableció la Dirección General de Estadística en la Secretaría de fomento.

Si bien Porfirio Díaz promovió en 1887 que se reformara la Constitución para introducir la no reelección de presidente y gobernadores, la prohibición no fue absoluta, ya que sólo operaba para el período inmediato siguiente. Esta salvedad permitió que ocupara nuevamente la presidencia el 10. de diciembre de 1884. Y mediante dos reformas constitucionales más, pudo perpetuarse en el poder sin infringir la Constitución. En 1897 se permitió una sola reelección inmediata y finalmente en 1890 se suprimió completamente la prohibición de reelección. La ascensión de Porfirio Díaz, representa un fortísimo contraste en el desarrollo político y administrativo del país, si tomamos en cuenta que al triunfar la revolución de Tuxtepec se habían sucedido cincuenta y seis titulares en la Presidencia de la República en un lapso de cincuenta y dos años y que Díaz había ocupado la presidencia por treinta.

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

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

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

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

Pública y Bellas Artes, el Instituto Patológico Nacional, el Instituto Bacteriológico Nacional, la Escuela Nacional de Altos Estudios y la Universidad Nacional de México. Asimismo debe destacarse las reorganizaciones internas de la Secretaría de Guerra y Marina de 1896 y en 1900.<sup>28</sup>

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

## V. PERIODO POSTREVOLUCIONARIO

Al triunfar la revolución, Francisco I. Madero asumió la Presidencia después del período provisional de Francisco León de la Barra. Madero organizó la administración pública con ocho secretarías: Relaciones Exteriores; Gobernación; Instrucción Pública y Bellas Artes; Justicia; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio; y, Guerra y Marina.

En los catorce meses que Madero estuvo al frente del Poder Ejecutivo se elaboró un proyecto para el desarrollo del territorio de Baja California; un proyecto de ley forestal; se constituyó la Comisión del Lago de Texcoco; se reorganizó política y municipalmente el Distrito Federal; se buscó la forma de reorganizar el gobierno de los territorios; se creó la Caja Postal de Ahorros; se organizaron estaciones agrícolas experimentales; se creó la Academia Nacional de Medicina; se reorganizó la Dirección General de Correos; se instituyó el Directorio Postal; se reorganizó la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura; y se reorganizó el servicio de faros.

Por otra parte, se reorganizó el ejército mediante una nueva Ordenanza General, se creó la Junta Superior de Guerra y fue establecido el servicio militar obligatorio. Se creó la Comisión Nacional Agraria para solucionar el problema de la pequeña propiedad, así como la conservación y fomento de bosques, el uso de las aguas y la colonización; fue reorganizada la Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria, y se estudió la forma de organizar y establecer escuelas rudimentarias en todo el país. Asimismo, se nombraron inspectores del desarrollo de la industria petrolera, para prevenir accidentes y fijar el Impuesto correspondiente. Dentro de la Secretaría de Fomento se creó el Departamento del Trabajo, con una planta de doce empleados.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> *Idem*, pp. 47 • 129

• *Idem*, pp. 204 • 225.

Posteriormente Venustiano Carranza pudo organizar el gobierno que restableciera la institucionalidad. En su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, emitió en diciembre de 1913 un decreto estableciendo ocho secretarías de Estado: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Instrucción Pública y Bellas Artes; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio; Guerra y Marina.

Todavía como Primer Jefe, Carranza expidió en abril de 1917 una Ley de Secretarías de Estado, estableciendo seis secretarías y tres departamentos. Las secretarías eran: de Estado; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Comunicaciones; Fomento; Industria y Comercio. Los departamentos fueron: Judicial; Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública. El Departamento Judicial recibió la denominación de Procuraduría General de la Nación y el Departamento Universitario y de Bellas Artes, la de Universidad Nacional.<sup>30</sup>

Ya como presidente constitucional, Carranza promulgó en diciembre de 1917, una Ley de Secretarías de Estado en la cual se establecieron siete secretarías y cinco departamentos. Las secretarías fueron: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria, Comercio y Trabajo. Como departamentos se establecieron: Universitario y Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovechamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; y el de Contraloría."

En enero de 1918 Fueron expedidas las leyes orgánicas del Departamento de Aprovechamientos Generales y del de Contraloría." Este último quedó encargado de llevar las cuentas generales de la nación, establecer métodos de contabilidad y procedimientos para rendir cuentas del manejo de fondos y bienes. También contaba con atribuciones para *realizar estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las dependencias del gobierno. con el objeto de obtener mayor economía en los gastos y eficiencia en los servicios.*

El derrocamiento de Carranza por los seguidores del Plan de Agua Prieta, ha venido a ser el último caso en que se ha roto la continuidad institucional mediante procedimientos contrarios a la Constitución. Un contraste que podemos resaltar consiste en que hasta la promulgación de la Constitución de 1917, y transcurridos noventa y tres años desde el establecimiento del régimen presidencial, se produjeron sesenta y nueve cambios en la titularidad del Poder Ejecutivo. En cambio, en los sesenta y dos años de vigencia de la Constitución de 1917, quince titulares han asumido la Presidencia de la República.

... *Idem*, pp. 323 y 327.

<sup>30</sup> *Diario Oficial*, 31 de diciembre, 1917.

<sup>31</sup> *Diario Oficial*, 23 y 26 de agosto, 1918.

Veamos ahora la forma en que la administración pública federal ha evolucionado a partir de entonces. Alvaro Obregón resultó elegido presidente el 5 de septiembre de 1920 y asumió el cargo el 10 de diciembre del mismo año. En el tiempo que estuvo al frente de la Presidencia se estableció la Secretaría de Educación Pública, que quedó encargada, entre otros asuntos, de la Universidad Nacional, la Escuela Nacional Preparatoria, las escuelas sostenidas por la Federación, la Escuela Superior de Comercio y Administración, el Departamento de Bellas Artes, el Conservatorio Nacional de Música y los Talleres Gráficos de la Nación."

También fue establecido el Departamento de Estadística Nacional, encargado de compilar y publicar periódicamente los datos concernientes a la estadística, así como formar censos. Con posterioridad fue dictado el Reglamento para la Formación de la Estadística Nacional, en el cual se ordenó la elaboración de censos de población, industrial, agrícola, comercial y de propiedad urbana y rústica, así como el monetario, el anuario de estadística nacional y el boletín mensual de estadística."

En el período en que ocupó la Presidencia el general Plutarco Elías Calles, se reformó la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, al suprimirse el Departamento de Aprovisionamientos Generales y facultarse a las secretarías y departamentos de Estado para realizar la adquisición, por compra o fabricación, de todos los elementos necesarios para su funcionamiento;"

Para el mejoramiento general de la administración pública, Elías Calles expidió un decreto el 25 de agosto de 1926, en el cual ordenó el *establecimiento de comisiones especiales de eficiencia en las secretarías y departamentos de Estado, encargadas de realizar estudios e investigaciones para la reorganización técnica de los servicios públicos, procurando la modernización de los sistemas de tramitación, contabilidad y archivo, así como de cuidar que los empleados reunieran características de eficiencia adecuadas a los puestos que desempeñaran*. Las comisiones debían integrarse con un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otro del Departamento de Contraloría y uno más de la secretaría o departamento de Estado correspondiente." El presidente consideró que dichas comisiones realizarían: *un valioso acopio de datos y estudios que podría ser aprovechado en la formación racional de los presupuestos de egresos*.

En febrero de 1926 se reformó la Ley de Secretarías de Estado de 1917, a efecto de precisar las atribuciones del Departamento de Contraloría: *inspección*" de las oficinas recaudadoras y pagadoras; contabilidad y glosa de egresos e ingresos; contabilidad de la nación; control previo de los egre-

<sup>33</sup> *Diario Oficial*, 3 de octubre, 1921.

<sup>37</sup> *Diario Oficial*, 8 de enero y 12 de diciembre, 1923.

<sup>38</sup> *Diario Oficial*, 22 de enero, 1925.

<sup>39</sup> *México a través de los informes presidenciales, op.cil.*, t. 5, vol. 3, p. 255:

sos; deuda pública; relación con la Contaduría Mayor de Hacienda. También se expidió una nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría."

En junio de 1928 se reformó la ley que creó el Departamento de Estadística Nacional, al cual se le encargó editar el Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos y elaborar el censo de población, el agropecuario y el industrial, así como estadísticas del movimiento de población, de instituciones sociales, agrícolas, ganaderas, industriales, de comunicaciones, de comercio y financieras."

En el período presidencial de Pascual Ortiz Rubio se expidió la Ley sobre Planeación General de la República *con la finalidad de coordinar y encauzar las actividades de las dependencias del gobierno*, y conseguir así el desarrollo material y constructivo del país. El instrumento para lograr estos objetivos era el Plano Nacional de México, que contendría la división del territorio nacional en zonas de planeación y zonificación urbana y regional; la determinación de la red de vías de comunicación y transportes; de ubicación y caracteres de los puertos y de los aeródromos; el programa de aprovechamiento de aguas federales; los lineamientos del programa de reforestación; y, la clasificación y ubicación de los edificios federales;"

De particular importancia fue el decreto presidencial expedido el 16 de diciembre de 1931, por el cual se creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, formada por el procurador general de la República y por todos los jefes de departamentos y oficinas consulivas de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, con el objeto de *unificar el criterio de los diversos órganos de la administración para la elaboración adecuada de leyes, decretos, reglamentos y circulares*."

El presidente Ahclardo Rodríguez introdujo varias modificaciones importantes a la estructura de la administración pública. En diciembre de 1932 se creó el Departamento del Trabajo encarrado de la aplicación de las leyes federales del trabajo, y se cambió la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por la de Secretaría de la Economía Nacional. También en el mes de diciembre se modifica la Ley de Secretarías de Estado, suprimiéndose el Departamento de Contraloría, cuyas funciones pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

Finalmente, en abril de 1934 el presidente Rodríguez expidió la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Demás Dependencias del Poder Ejecutivo, en la cual se reglamentaron ocho secretarías

<sup>87</sup> *Diario Oficial*, 19 de marzo, 1926.

<sup>88</sup> *Diario Oficial*, 8 de junio, 1928.

<sup>89</sup> *Diario Oficial*, 12 de julio, 1930.

<sup>40</sup> *Diario Oficial*, 18 de diciembre, 1931.

<sup>41</sup> *Diario Oficial*, 12 y 29 de diciembre, 1932.

y cinco departamentos. Las secretarías fueron: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; y, Educación Pública. Los departamentos fueron: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; y, Distrito Federal. En la propia Ley quedaron incluidos la Procuraduría General de la República, la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios federales y los gobiernos de los territorios federales!

Una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue expedida durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, en diciembre de 1935. Las ocho secretarías en ella reglamentadas fueron: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; y Educación Pública. También fueron previstos siete departamentos: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública, Forestal y de Caza y Pesca; Asuntos Indígenas; Educación Física; y, Distrito Federal."

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

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

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

La estructura de la administración pública fue modificada de la siguiente manera durante el período presidencial del general Manuel Ávila Camacho. En diciembre de 1940 fue reformada la Ley de Secretarías y

<sup>42</sup> *Diario Oficial*, 6 de abril, 1934.

<sup>43</sup> *Diario Oficial*, 31 de diciembre, 1935.

<sup>44</sup> *Diario Oficial*, 31 de diciembre, 1936, 30 de junio, 1937 y 31 de diciembre, 1937.

<sup>45</sup> *Diario Oficial*, 30 de diciembre, 1939.

Departamentos de Estado para crear la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Marina. En octubre de 1943 se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, fusionando la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública."

Durante el gobierno del licenciado Miguel Alemán se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en diciembre de 1946, en la cual se establecieron trece secretarías de Estado: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Marina; Economía: Agricultura y Ganadería; Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia: Trabajo y Previsión Social; y, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Sólo se mantuvieron dos departamentos: Agrario y del Distrito Federal. La peculiaridad de esta Ley consiste en que a cada secretaría y departamento se le señaló su ámbito de competencia en forma genérica; sin entrar en especificaciones, y se dejó como facultad del presidente la expedición de un reglamento, en el cual se fijarían detalladamente las facultades de cada dependencia. El reglamento fue dictado en enero de 1947.<sup>46</sup>

Consideramos conveniente señalar que a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se le otorgó competencia en la Ley mencionada para *realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública*, los cuales debía someter a consideración del presidente de la República, según se dispuso en el Reglamento de la Ley,

Durante el período presidencial del licenciado Adolfo López Mateos se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la cual se reglamentaron quince secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones y Transportes; Obras Públicas; Recursos Hidráulicos; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; y, Presidencia. Los departamentos incluidos fueron: Asuntos Agrarios y Colonización; Turismo; y, Distrito Federal."

Debemos resaltar que a la Secretaría de la Presidencia se le asignó competencia para *estudiar las modificaciones que debían hacerse a la administración pública*. Singular importancia revistió la reforma que durante este período se hizo al artículo 123 Constitucional para establecer el apartado B, mediante el cual se regularon constitucionalmente las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, además de la reglamentación

<sup>46</sup> *Diario Oficial*, 31 de diciembre, 1940 y 18 de octubre, 1943.

<sup>47</sup> *Diario Oficial*, 21 de diciembre, 1946 y 2 de enero, 1947"

<sup>48</sup> *Diario Oficial*, 23 de diciembre, 1958.

que de ellas se hizo al través de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;"

Al finalizar la gestión presidencial del licenciado Luis Echeverría Alvarez, se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para transformar al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria, y al Departamento de Turismo en Secretaria de Turismo;"

## VI. COMENTARIOS SOBRE EL PROCESO

La reseña hasta aquí realizada de la evolución de la administración pública revela un crecimiento desordenado y desequilibrado de la misma en un esfuerzo constante del gobierno de la República por atender los requerimientos del desarrollo económico y social del país en diversos campos productivos, sectores geográficos y áreas de actividad. El crecimiento cuantitativo de instituciones se llegó a traducir en graves desperdicios de recursos derivados de la multiplicación y, en muchos casos, de la duplicación de funciones.

Se puede apreciar que la tendencia generalizada se ha orientado a solucionar problemas a corto plazo, sin consolidar acciones a un mayor plazo que lograsen dotar de una orientación definida al crecimiento del aparato administrativo. En este sentido, ha sido sumamente lento el avance de prácticas institucionales que se encarguen permanentemente de propiciar el mejoramiento y racionalización de estructuras, sistemas y procedimientos administrativos.

Como ya se dijo, en 1917 se estableció el Departamento de Contraloría, mismo que tenía entre sus responsabilidades el *"hacer estudios sobre la organización interior, proredimientos y gastos de las secretarías, departamentos y demás dependencias del Gobierno, con el objeto determinado de obtener la mayor economía de los gastos y eficacia de los servicios"*. Este Departamento fue suprimido en diciembre de 1932 mediante reforma a la Ley de Secretarías de Estado, sin que se transfiriesen sus atribuciones a ninguna otra dependencia.

En agosto de 1926 el presidente Ellas Calles creó las Comisiones Especiales de Eficiencia para todas las secretarías y departamentos. Fueron establecidas a fin de realizar estudios e investigaciones destinados a lograr una *"reorganización técnica de los servicios públicos, procurando el empleo de sistemas modernos de tramitación, contabilidad, archivos y en general todas aquellas (sic) que con el menor costo posible faciliten el rápido despacho de los negocios que tienen a su cargo"*.

<sup>49</sup> *Diario Oficial*, 5 de diciembre, 1960 y 28 de diciembre, 1963.

<sup>50</sup> *Diario Oficial*, 31 de diciembre, 1974.

Además de señalarles esta meta de modernización, se les asignó la tarea de cuidar que los empleados reunieran características de eficiencia adecuadas a los puestos que desempeñaran, pudiendo proponer la remoción de los empleados ineficientes. Podemos concluir que los objetivos involucrados se refirieron a cuestiones de modernización, celeridad y eficiencia, debiendo integrarse las comisiones con tres miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Departamento de Contraloría y la dependencia de que se tratara. Para cumplir su objetivo, las comisiones debían realizar inspecciones para investigar los sistemas de trabajo, organización interior y aprovechamiento del tiempo, a fin de emitir un dictamen sobre modificaciones que resultaran necesarias a la organización interior de la dependencia.

Por otra parte, el Departamento de Presupuesto que fue creado en 1928 tenía a su cargo *"coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno, para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de organizarlo en una forma ordenada y orgánica."*

En septiembre de 1943 se creó la Comisión Interssecretarial para el Mejoramiento de la Organización de la Administración Pública, integrada por Jossul-secretarios y secretarios generales de todas las dependencias, así como un representante de la Procuraduría General de la República. A su cargo -quedó la

*formulación y realización de un plan coordinado de mejoramiento en la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo [para el Erario] y conseguir el mejor aprovechamiento de los fondos [públicos]."*

La tarea de la Comisión debía realizarse mediante el estudio de las normas para elaborar el proyecto de presupuesto de egresos, Además, la Comisión debía

*proponer normas sobre el control de adquisiciones y movimiento de almacenes, así como la interpretación a las disposiciones del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, necesaria para "hacer expedita la satisfactoria selección de personal y la elevación de sus rendimientos de trabajo".*

Establecida en 1947 la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Ley de Secretarías correspondiente le señaló competencia para *"realizar estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de*

1. *México a través de los informes presidenciales, op. cit.*, t. 5, vol. 4, p. 429.

la *administración pública*'. Por su parte, el Reglamento de la Ley dispuso que los estudios debían ser sometidos a la consideración del presidente de la República. Dentro de esta Secretaría se estableció la Dirección Técnica de Organización Administrativa que tuvo a su cargo *realizar los estudios para coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias*.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1958, otorgó a la Secretaría de la Presidencia la competencia para *estudiar las modificaciones que debieran hacerse a la administración pública*, sustituyendo así a la desaparecida Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Este aspecto de competencia de esta Secretaría se encomendó en abril de 1965 a la Comisión de Administración Pública, la cual desarrolló sus trabajos hasta 1970. La Comisión se abocó a *determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse a su organización para acelerar el desarrollo económico y social del país, introducir mejoras en las técnicas de organización administrativa y lograr una mejor preparación del personal gubernamental*.

La Comisión realizó un diagnóstico global que fue publicado en un documento titulado *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, en el cual se propusieron los principios fundamentales que debían regir las reformas a la administración pública en las áreas de organización y métodos, administración de personal, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles y disposiciones jurídicas. En el análisis de los problemas se señaló la necesidad de actuar en dos campos: en cuanto a la coordinación de todo el sector público y respecto al ámbito interno de cada dependencia.

En 1971 se creó en la Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Estudios Administrativos, que substituyó a la Comisión de Administración Pública, y quedó encargada de la coordinación global de los trabajos de reforma administrativa.

En enero de 1971 se dictó un acuerdo presidencial mediante el cual se establecieron las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas. Se ordenó el establecimiento de comisiones internas de administración en las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuyo objetivo era *plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de objetivos y programas e incrementar su propia eficiencia*. Igualmente se crearon unidades de organización y métodos encargadas de *asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas administrativas*. A la Secretaría de la Presidencia se le señaló la competencia para *promover y coordinar las reformas del sector público federal*." Posteriorment, se estable-

ciclan unidades de programación, encargadas de *asesorar a los titulares de las dependencias en el señalamiento de objetivos, la [formulación de planes y preuisiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir las tareas que correspondieran a la entidad].* Las unidades de programación debían participar en las comisiones internas de administración."

La Dirección General de Estudios Administrativos estableció un plan global de reforma administrativa al través de la publicación en 1971 de las *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, integrado por once programas, y señaló el marco de referencia para *realizar reformas en materia de programación, gasto público, información y estadística, organización y métodos, bases legales, recursos materiales, recursos humanos, procesamiento electrónico de datos, contabilidad gubernamental y organización sectorial y regional.*"

#### BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Comisión de Administración Pública: *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1977.
- Dublán, Manuel, y Lozano, José María: *Legislación mexicana. Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia hasta la República*; edición oficial, Imprenta del Comercio, México, 1913.
- Secretaría de la Presidencia: *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, México, 1972.
- Secretaría de la Presidencia: *México a través de los informes presidenciales*, edición de la Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- Tena Ramírez, Felipe: *Leyes fundamentales de México, 1800-1976*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1976.

<sup>53</sup> *Diario Oficial*, 11 de marzo, 1971.

<sup>54</sup> *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*, Secretaría de la Presidencia, México, 1971.



## CAPITULO VII

# PROCESO ACTUAL DE REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

### SUMARIO

I. Teleología del proceso actual de reforma a la administración pública. II. Nueva estructura normativa. A) Constitución política. B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. C) Reglamento interior y manual de organización administrativa. D) Acuerdo interno de los titulares de las dependencias del Ejecutivo. III. Nueva base jurídica de la administración pública. IV. Principales aportaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### 1. TELEOLOGIA DEL PROCESO ACTUAL DE REFORMA A LA ADMINISTRACION PÚBLICA

De la lectura del capítulo anterior, que estudia la evolución y desarrollo del aparato administrativo gubernamental, puede apreciarse que a lo largo de la historia de la administración pública en México se han realizado importantes cambios y adecuaciones para que ésta pudiera irse adaptando a las cambiantes y crecientes necesidades que el pueblo ha planteado a su gobierno en todas las épocas de la vida institucional del país: en este sentido puede hablarse de un *proceso permanente de adecuación o reforma administrativa*. Sin embargo, no es sino hasta 1965, con la creación de la Comisión de Administración Pública, que dicho proceso empieza a desarrollarse en forma programada y de manera sistemática.

Ante las demandas urgentes de una población de más de cincuenta millones de personas, cuyo índice de crecimiento ocupa uno de los grados más elevados en el mundo, y a fin de afrontar el reto del desarrollo económico y social de un país con enormes carencias en los distintos órdenes de la vida, fue que en esa fecha -1965- se tomó la decisión de que un grupo de calificados expertos condujera las labores tendientes a formular un diagnóstico sobre el estado que guardaba la administración pública, para que a partir de él se pudiese proponer una serie de medidas concretas para resolver los problemas más apremiantes que impedían un adecuado ejercicio gubernamental. El informe producido por la Comisión es un testimonio de la enorme valla, el cual ha servido de impulso para efectuar impor-

tantes avances administrativos, que muchas veces rinden frutos con el correr de los años.

Es frecuente encontrar importantes proyectos de desarrollo administrativo que no llegan a convertirse en acciones concretas ni producen beneficios significativos al servicio público, debido a la falta de continuidad de los programas gubernamentales. En el caso del reciente proceso administrativo mexicano, una coincidencia hizo posible el logro y realización de los propósitos y acciones planteadas desde 1965, ya que once años más tarde quien fuera presidente de la Comisión de Administración, ocupó la primera magistratura del país, con lo cual el programa de reforma administrativa adquirió rango de prioridad gubernamental y recibió el apoyo del más alto nivel político de la administración.

El presidente López Portillo invitó a formar parte de su gabinete a varios de los funcionarios que habían pertenecido a la citada Comisión y le encomendó al que fuera entonces secretario técnico de la misma, licenciado Alejandro Carrillo Castro, la ejecución del programa como titular de la Coordinación General de Estudios Administrativos, que es la unidad constituida exprofeso dentro de la Presidencia de la República, para tal propósito.

A continuación iniciaremos el estudio sobre la teleología del programa de reforma administrativa del gobierno federal y de los principales cambios orgánicos y funcionales realizados a la administración pública; asimismo, haremos referencia a las principales reformas jurídicas efectuadas dentro de este proceso de reorganización administrativa.

El presidente López Portillo, al hablar de los fines y objetivos de la reforma administrativa, señala que la reorganización propuesta tiende a *conúertir la compleja estructura burocrática actual, en una donde se precisen responsabilidades, se corte la duplicidad de funciones y las decisiones fluyan de manera rápida y eficiente hasta convertirse en hechos*; agrega que los fines que persigue la reforma administrativa para el desarrollo son la *eficiencia y la honestidad*.<sup>1</sup>

Para Carrillo Castro la reforma administrativa debe ser entendida como un *proceso permanente*, como un proceso que persigue incrementar la *eficacia y la eficiencia* del aparato administrativo gubernamental en la *consecución de todos los objetivos del Estado*<sup>2</sup> en tal sentido, señala, el actual proceso de reorganización administrativa está estrechamente vinculado con la evolución general de la administración pública mexicana y en particular con el desarrollo que ha tenido a partir de 1965. En su concepto, la última

<sup>1</sup> "1 *Reforma Administrativa*, cuadernal de **Filosofía Política**, núm. 19, Secretaría de Programación y Presupuesto, **México**, 1979, p. 9.

<sup>2</sup> *La reforma administrativa en México*, edición del Instituto Nacional de Administración Pública, **México**, 1973, p. 67.

fase de la ejecución del programa es la más compleja y difícil de todo proceso de cambio planificado, porque la decisión de transformar la administración pública implica alterar inercias y afectar intereses creados, muchas veces contrarios a los propósitos de eficiencia y honestidad administrativos."

Como ya señalamos, dicho proceso administrativo se convierte en un programa prioritario para la presente administración y así lo señaló el presidente de la República desde el inicio de su mandato, en el discurso mismo de toma de posesión: "*Para las políticas que hemos expuesto, requerimos reorganizar la administración para organizar al IJAJ.*"

La reforma administrativa planteada por el gobierno federal fue concebida como el medio idóneo para hacer frente a graves problemas de diversa naturaleza; agudas contradicciones entre el sector agropecuario comprimicia y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; entre la exigencia de producción y la inducción inerte al lucro; entre los incentivos y canalización de la inversión privada y los mecanismos impositivos y de financiamiento público; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre lo que el país debía producir y el derroche consumista de un sector favorecido; y lo que es más grave: en muchas partes, pero particularmente en el campo, con frecuencia se contradijo la justicia con la eficiencia.<sup>4</sup>

Los graves vicios y disfunciones que había acumulado la administración pública no le permitían responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales: el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance, lo cual motivó la decisión de reestructurar a fondo la organización y funcionamiento del gobierno federal.

Comentando la certera afirmación de Melchor Ocampo de que "en la administración los medios son el todo", Carrillo Castro afirma que esa frase expresa con toda claridad la preocupación que debe tener todo estadista no solamente de *proponerse fines legítimos y objetivos de gran alcance, sino de procurar que existan los medios -también legítimos y eficaces- para alcanzar dichos fines y objetivos de naturaleza política.*<sup>6</sup>

• *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 1977, pp. 77 y 78.

<sup>4</sup> *Discurso de toma de posesión*, diciembre, 1976.

• Cfr. Alejandro Carrillo Castro: *Reforma administrativa para el desarrollo económico y social* (1976-1982), Revista de Administración Pública, núms. 31-32, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977, p. 11.

• *Idem*, 1), 11.

El Programa Presidencial 1976-1982 para mejorar la administración pública federal, establece cinco objetivos básicos:

1. *Organizar al gobierno para organizar al país*, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.

2. *Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades* y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

3. Establecer un *sistema de administración y desarrollo del personal público federal que, al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.*

4. Contribuir al *fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México*, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la administración pública federal -respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del gobierno-- propicie, por una parte, *el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial* y, por la otra, *una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno* en los procesos de desarrollo económico y social del país.

5. *Mejorar la administración de justicia* para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para *garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su conjetanar en las instituciones y en sus gobernantes»*

Para el cumplimiento de los propósitos anteriormente señalados, han sido establecidos los siguientes programas específicos:

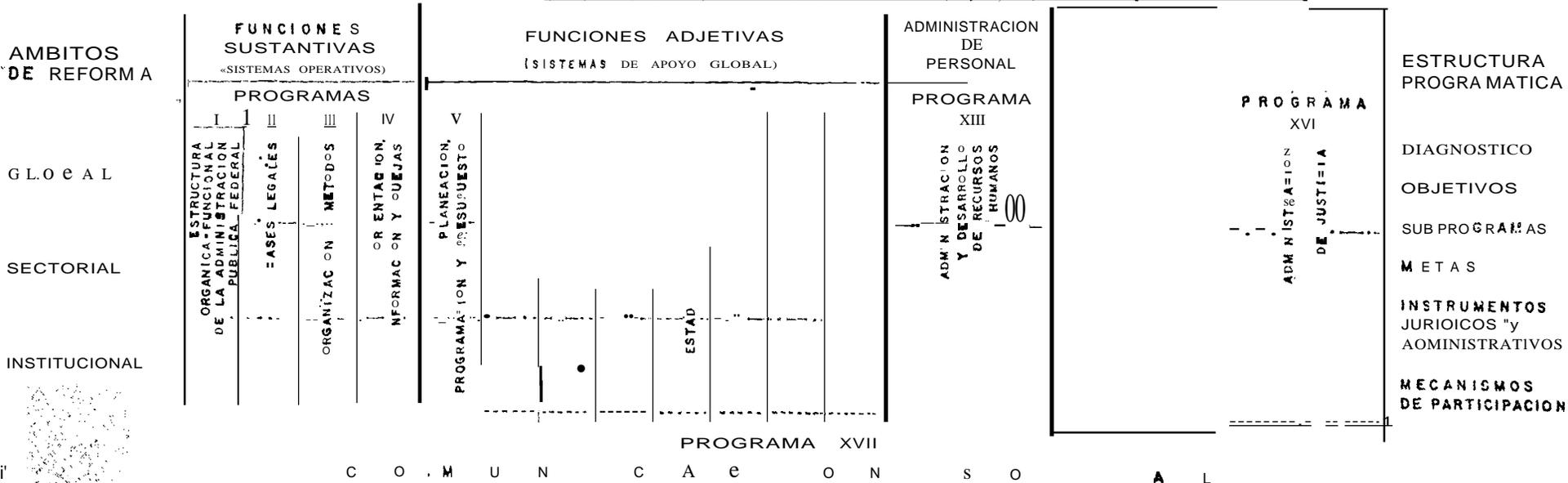
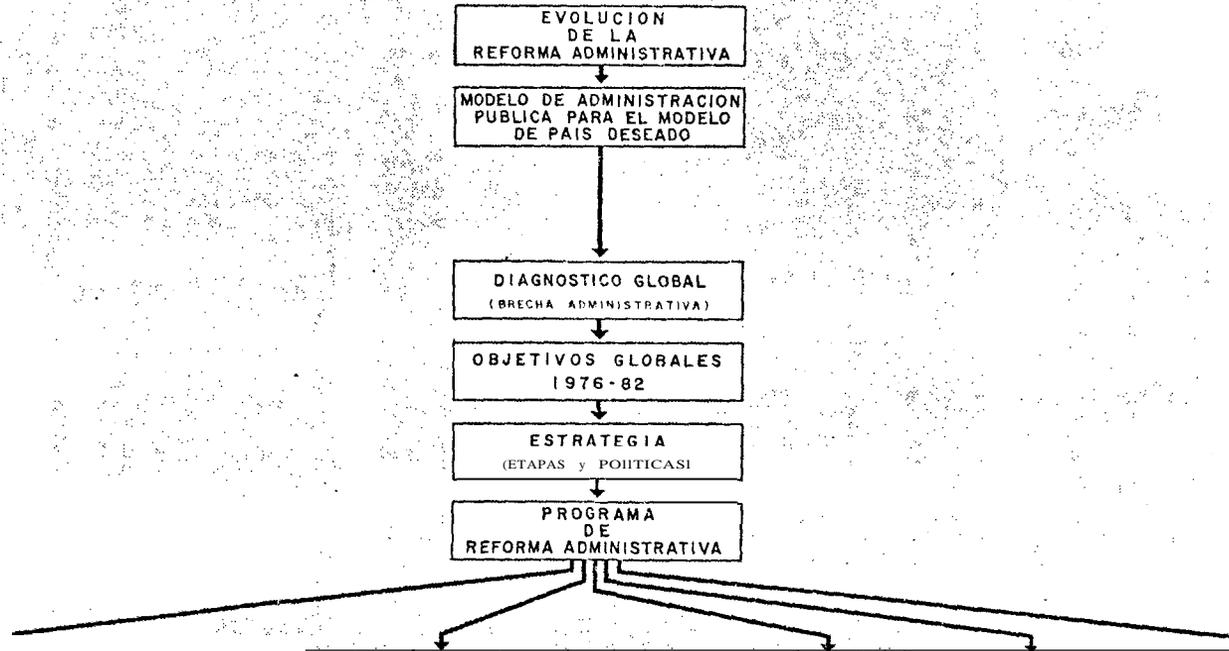
**OBJETIVO 1. Programas:** a) modificación de la estructura orgánica y funcional de la administración pública federal; b) revisión y adecuación de las disposiciones jurídicas; c) desarrollo de los sistemas administrativos de organización y métodos, y d) fortalecimiento del sistema de orientación, información y quejas.

**OBJETIVO 2.** Para consolidar el ejercicio de las funciones globales de apoyo administrativo, se establecieron los siguientes programas: a) planeación, programación y presupuesto; b) financiamiento; c) ejecución del presupuesto; d) contabilidad gubernamental; e) información, estadística y archivos; f) informática; g) evaluación, y h) recursos materiales.

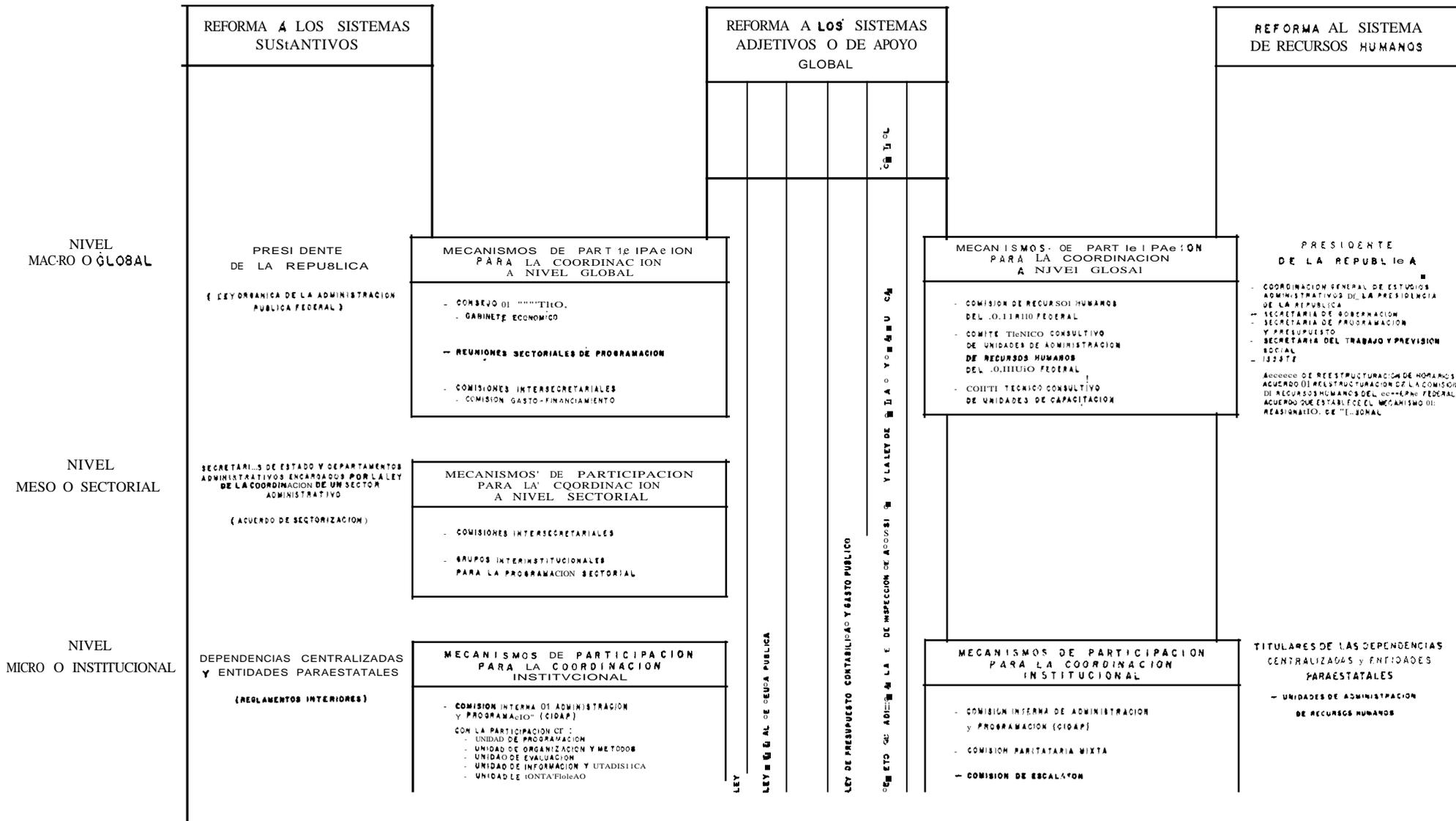
**OBJETIVO 3.** Programa para mejorar el sistema de administración y desarrollo del personal al servicio del Estado.

# MARCO GLOBAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1976-82



# NIVELES Y MECANISMOS DE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL



**OBJETIVO 4.** Programas: a) fortalecimiento del federalismo; y b) apoyo a la organización de los poderes Legislativo y Judicial, y coordinación con el Ejecutivo Federal.

**OBJETIVO 5.** Programa para mejorar la administración de justicia.

Para el debido cumplimiento de los objetivos mencionados y la ejecución de sus programas correspondientes se estableció el programa de comunicación social.

La ejecución de los programas abarca los tres niveles básicos de la administración pública: *global, sectorial e institucional*.

En las siguientes gráficas se aprecia con claridad la síntesis de los principales objetivos y programas correspondientes a la reorganización administrativa que está llevando a cabo la presente administración gubernamental.

## II. NUEVA ESTRUCTURA NORMATIVA

Quizás la aportación más significativa de la reforma administrativa está representada por un conjunto de disposiciones jurídicas que en este campo resultan un importante paso hacia la consolidación y fortalecimiento del derecho administrativo mexicano que estaba urgido, como acertadamente lo señalaban los juristas Fraga y Serra Rojas, de una revisión y actualización, dada la existencia de disposiciones jurídicas obsoletas que ya no respondían a la realidad histórica del México moderno. Dentro de las reformas jurídicas introducidas debe destacarse la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que viene a ser el instrumento jurídico rector que tanta falta hacía para la ordenación integral del aparato administrativo público.

Como sabemos, la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado era un instrumento meramente enunciativo de las dependencias del Ejecutivo y sus funciones, que no regulaba la administración pública federal concebida como unidad orgánica y funcional.

La nueva Ley Orgánica de la Administración sienta las bases de la organización y funcionamiento de toda la administración pública federal; por vez primero se regula en un dispositivo de este rango y naturaleza al importante sector parastatal representado por múltiples organismos y empresas públicas; lo cual resulta un avance significativo, sobre todo si tomamos en cuenta que hasta hace no mucho tiempo, a principios de esta década, la entonces Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia se abocó al análisis e investigación de este campo, se enfrentó a esta con el problema mismo de identificar a los organismos y empresas, debido a la variedad de información disponible.

Las cifras sobre dichas entidades públicas variaba considerablemente, a veces en varios cientos. La propia Secretaría del Patrimonio Nacional, que era en ese entonces la dependencia facultada para llevar el registro y control de los organismos y empresas del Estado, carecía de un listado medianamente actualizado. A partir de entonces se inicia una labor de seguimiento e identificación de estos entes públicos, y se logran importantes resultados; a fines de la administración anterior, fecha en que la Secretaría de la Presidencia publicó por vez primera un documento que contenía la base jurídica, los antecedentes, la forma de integración y los objetivos de los más importantes organismos y empresas estatales: también editó, por esa misma época el *Manual de Organización del Gobierno Federal*, el cual comprendía asimismo a la administración pública paraestatal.

El avance fue significativo ya que se pasó de lo que pudiéramos llamar el desconocimiento casi total de este sector a una fase en la que ya se identifica, por lo menos en términos generales, el universo comprendido por esta multiplicidad de entes públicos. Lo anterior viene a ser particularmente significativo, sobre todo si tomamos en cuenta que más de la mitad del presupuesto total de la federación se ejerce vía la administración paraestatal. Pues bien, gracias a las bases anteriores, fue posible que la nueva Ley Orgánica estableciera a este nivel los principios de normatividad y control de las entidades paraestatales: asimismo, la ley sienta las bases para la sectorización administrativa, modalidad fundamental para la mejor organización y control de los entes públicos del sector paraestatal.

Como veremos posteriormente, por medio de la sectorización dichas entidades pasan a formar parte de diversas agrupaciones dependientes, según la materia, de los distintos secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, quienes fungen como coordinadores de sector para efectos de la normatividad, planeación y control (que antes no existía), de dichos organismos. Al través de esta medida se reduce el tramo de centro! del presidente de la República, quien anteriormente tenía una relación de acuerdo directo con los titulares de las entidades, lo cual se realizaba, como es lógico, de manera deficiente, produciéndose con ello un libertinaje de gestión, manejos ineficientes y hasta fraudulentos, así como una especie de pequeños feudos administrativos que manejaban intereses públicos del Estado sin una obligación clara de rendimiento de cuentas. Al presidente de la República resultaba prácticamente imposible ejercer alguna dirección o control directos sobre cerca de un millar de entidades paraestatales.

El ejemplo anterior, mismo que analizaremos más adelante, nos muestra el significativo avance logrado en este campo y muy en particular por lo que se refiere a la actualización del derecho administrativo mexicano.

Es evidente la importancia que para la administración pública representa una serie de cambios jurídico-administrativos que se han venido reali-

zando, Estamos conscientes de que las meras reformas jurídicas, los cambios formales no implican por sí mismos un mejoramiento real de la administración, pero sí debemos aceptar que son el punto de partida, la base de orientación del desarrollo administrativo. Quienes reconozcan al sistema jurídico una *función finalista de conducción del cambio*, y no meramente estática de regulación de una realidad determinada, podrán valorar la trascendencia de lo realizado. Tenemos el caso de la propia Constitución de 1917, que a partir de entonces establece principios fundamentales de justicia social (artículos 27 y 123), que en su momento pudieron parecer utópicos, pero que a la postre, en el desarrollo histórico del México moderno, constituyen la orientación, los objetivos y acciones programáticas para los regímenes surgidos del movimiento revolucionario; a la fecha, podemos afirmar que mucho ha avanzado el país en el cumplimiento de los postulados constitucionales. Lo mismo pudiera señalarse respecto a los sistemas democrático y federal establecidos por la Constitución, que en la realidad se van desarrollando, consolidando y perfeccionando solamente con el transcurso de varios lustros.

Los cambios sociales y políticos toman tiempo y, en consecuencia, no podemos exigir que de la noche a la mañana se gesten realidades diferentes; ello equivaldría a desconocer el proceso evolutivo de los pueblos en su devenir histórico. Es en este sentido que afirmamos que las reformas jurídico-administrativas introducidas constituyen un avance significativo y representan la tesis finalista que habrá de orientar el cambio administrativo, social y político de este país para acceder al nuevo siglo. Corresponde ahora la instrumentación, la etapa de hacer vigentes en la realidad estos importantes postulados normativos.

En este inciso se hará un análisis de la nueva estructura normativa de la administración pública mexicana, que está representada por un sistema jurídico-administrativo vertebrado a partir de la Constitución y explicitado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los reglamentos interiores y manuales de organización interna de las dependencias del Estado, así como en los acuerdos internos de los secretarías y jefes de departamento. Analizaremos el papel que desempeña cada uno de estos instrumentos en la organización y funcionamiento de la administración pública concebida como un todo orgánico y en relación con sus partes. Este es otro avance notable que debemos consignar: la deficiencia del rango y tipo de norma que debe regir la organización y funciones de la administración en sus distintos niveles: *global, sectorial e institucional*.

Anteriormente se confundía lo que debía contener, por ejemplo, el reglamento interior y el manual de organización; en el primero de ellos se mezclaban asuntos propios de otros instrumentos normativos como el reglamento de escalafón y las condiciones generales de trabajo; o bien,

el reglamento interior contenía tal especificidad de detalle que parecía más bien un manual de organización.

A continuación enunciaremos la materia y el ámbito o nivel de regulación administrativa de los instrumentos jurídicos mencionados.

#### *A) Constitutumum política*

La Constitución sólo se encarga de establecer la base, el sustento, para la creación de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, y ella misma señala que una ley del Congreso se encargará del establecimiento de los mismos y de la distribución de sus competencias (artículo 90). Este es un sano principio, ya que la organización de la administración es cambiante por naturaleza y si se estableciera a nivel constitucional implicaría una constante modificación a la Carta Magna, lo cual resultaría sumamente complejo en virtud del proceso dificultado de reforma constitucional. Como sabemos, una ley del Congreso es de más fácil modificación ya que no requiere de la aprobación de las legislaturas de los Estados, los cuales, por otro lado, no tendrían por qué intervenir en reformas legislativas concernientes a la administración pública federal.

#### *B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

Esa Ley del Congreso a la que se hace referencia en el párrafo anterior estuvo representada hasta diciembre de 1976 por instrumentos meramente enunciativos de las dependencias y sus funciones (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado) que no regulaban la administración como un todo. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) tiene como principal mérito, pues, el constituir el primer intento serio de una regulación omnicomprensiva de esta importante institución pública del gobierno mexicano, la cual estudiaremos con mayor detenimiento más adelante. Por el momento, bastará consignar su función y papel de regulación administrativa dentro del contexto que estamos analizando.

La Ley Orgánica se encarga de regular la organización y funcionamiento de la administración pública federal en su conjunto; establece las partes que la integran (administración pública centralizada y paraestatal); determina las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, asignándoles competencia esocífica; y, establece la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Asimismo, contiene las principales funciones de apoyo global que la Administración debe realizar en todo su ámbito competencial de manera horizontal (que abarca por igual a todas las dependencias y entidades).

e) *Reglamento interior y manual de organización administrativa*

A fin de establecer y deslindar el campo y niveles de regulación correspondientes tanto al reglamento interior como al manual de organización, el Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada<sup>7</sup> realizó importantes estudios que tomaremos en cuenta para el desarrollo de este tema.

A principios de 1971, los jefes de las unidades de organización y métodos de las dependencias del Ejecutivo Federal solicitaron una asesoría al mencionado Grupo Jurídico, después de haberse percatado de la confusión que existía entre el contenido que solía darse a este tipo de instrumento (manual de organización) y el que se le asignaba a los reglamentos interiores; la asesoría tenía por objetivo precisar la naturaleza y ámbitos de regulación de dichos instrumentos, así como "diferenciarlos de otros de apoyo administrativo, con el propósito de que sean complementarios entre sí, y no, como ha acontecido en ocasiones, duplicatorios y aun contradictorios".<sup>8</sup>

Ya anteriormente, a finales de 1967, la Comisión de Administración Pública señalaba importantes cuestiones en el Informe que presentó sobre el diagnóstico de la administración pública:

No se encontraron, propiamente, instrumentos, para la planeación administrativa encargados de estudiar y analizar la organización técnica de las actividades, para elevar la eficiencia y prever, en su caso, futuros cambios de estructuras y procedimientos,

La estructura y los procedimientos principales de trabajo de las diferentes secretarías y departamentos de Estado están determinados, de una manera amplia y en ocasiones confusa, en las normas legales, reglamentarias y administrativas, que se han ido estableciendo a lo largo del tiempo, sin que se haya hecho una depuración, selección, actualización y codificación de las mismas. Esto provoca, en algunos casos, serias dificultades administrativas.

No se encontraron reglamentos interiores en todas las dependencias. Cuando los hay, se trata casi siempre de documentos francamente obsoletos. Incluso los reglamentos interiores elaborados más reciente-

<sup>7</sup> Este grupo se ha venido reuniendo en forma regular de 1968 a la fecha. Estuvo presidido en una época por el director jurídico consultivo de la Secretaría de la Presidencia (1968-1970); posteriormente (1971-1976) por el procurador general de la República. Actualmente lo preside el jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

<sup>8</sup> *El Reglamento Interior y el Manual de Organización*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudio. Administrativos, México, 1972, p. 5.

mente adolecen de un grave vicio: *quieren abarcarlo todo. Pretenden, ser un manual de organización de la secretaria o departamento de Estado, un manual de algunos puestos principales de la dependencia (secretario de Estado, subsecretario, ojiciel mayor, algunos directores), un reglamento interior para el manejo del personal, etc.* Y es imposible que un solo documento, que además se ha confeccionado de una manera empírica, pueda sustituir a los diferentes instrumentos que recorren las técnicas administrativas. En ningún caso había los elementos administrativos modernos que requiere un gran organismo público.

Cada secretaría y departamento de Estado ha establecido una serie de niveles jerárquicos. Sin embargo, no existe sobre este punto un criterio común a lo largo de toda la escala de jerarquías.

Los estudios administrativos demuestran la conveniencia de establecer de una manera técnica los niveles jerárquicos y, además, de revisar de tiempo en tiempo estos niveles para irlos acoplando a las necesidades de la evolución del aparato administrativo.<sup>9</sup>

En síntesis podemos afirmar, como lo indicamos en la introducción a la obra publicada por la Coordinación General de Estudios Administrativos sobre los reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada; que la labor del Grupo Jurídico tenía por objeto establecer los lineamientos que habrían de seguir las dependencias del Ejecutivo Federal para la elaboración de sus diversos instrumentos jurídico-administrativos y de esa manera evitar la confusión, muy generalizada, que existía entre el contenido y función que solía darse a los reglamentos interiores y a los manuales de organización, así como a otros instrumentos, tales como los reglamentos de escalafón, las condiciones generales de trabajo, y los manuales de procedimientos y sistemas administrativos.

El citado Grupo elaboró un documento que describía las principales características correspondientes al reglamento interior y al manual de organización. En dicho documento se señalaba que la diferencia esencial consiste en que el reglamento interior comprende la estructura jurídica, es decir, la distribución de competencias dentro de cada entidad y las relaciones que establece entre los diversos órganos son básicamente relaciones de derecho administrativo; en tanto que el manual de organización debe contener, en cambio, la información relativa a la estructura orgánica y

<sup>9</sup> *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, CAP, edición de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1977, pp. 25, 26 y 34.

<sup>10</sup> Cfr. *Reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1978, pp. VII a XV.

funcional, a los mecanismos de coordinación y comunicación y a los principales procedimientos operativos de la dependencia. En dicho instrumento se describen relaciones orgánicas, operativas, que se dan entre las unidades administrativas de las dependencias y se enuncian sus funciones, así como los objetivos de las políticas que tienen señaladas, y por ello es un instrumento de apoyo al funcionamiento administrativo."

Los ámbitos de aplicación del reglamento interior y del manual de organización corresponden a dos niveles administrativos diferentes. En el nivel superior, el reglamento interior confiere facultades legales, dentro de los límites competenciales establecidos por las leyes a cada institución. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo son depositarios originales de esas facultades las cuales pueden delegar por medio de acuerdos internos (tratándose de facultades delegables).

Se señala en el documento referido que para el mejor cumplimiento de sus facultades delegables, los titulares pueden auxiliarse de diversas unidades administrativas a las que encomiendan directamente dichas funciones. Por lo que respecta a las facultades no delegables, se establece que los titulares pueden, sin embargo, auxiliarse de diversas unidades administrativas encargadas de funciones de asesoría y de preparación de la información que necesite para la toma de decisiones.

Con base en los conceptos anteriores el Grupo Jurídico concluyó sus estudios señalando:

De esta manera, queda claro que los acuerdos que se refieran a la delegación interna de facultades, así como la información adicional sobre la estructura orgánica de la dependencia, la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades, administrativas, sus sistemas de comunicación y coordinación, deben contenerse en el manual de organización."

Con apoyo en los lineamientos formulados por el Grupo de Directores Jurídicos, el titular del Ejecutivo Federal envió al Congreso una iniciativa de reformas a los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a fin de que las diferencias mencionadas quedasen jurídicamente sancionadas.

A continuación expondremos sumariamente los alcances de dichas reformas:

Anteriormente a las reformas de 1972, algunos reglamentos interiores eran firmados por los propios titulares de las dependencias, del Ejecutivo, lo cual había sido impugnado en varias ocasiones ante la Suprema Corte,

<sup>11</sup> El Reglamento Interior y el Manual de Organización. op. cit., p. 27.

<sup>12</sup> Idem, pp. 27 y 28.

de Justicia de la Nación. Este problema fue resuelto mediante las reformas al artículo 26 de la citada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el cual quedó establecido que sólo el presidente de la República podía firmar los reglamentos interiores, en uso de la facultad reglamentaria establecida en la fracción 1 del artículo 89 Constitucional.

Con el propósito de facilitar la división del trabajo y la organización de las secretarías y departamentos de Estado, el antiguo artículo 26 señalaba que los titulares de las dependencias del Ejecutivo estaban facultados para delegar funciones "en sus subalternos"; sin embargo, decía que "sólo podrían delegarse las no discrecionales" lo cual, en la práctica, resultaba difícil de establecer.

En diversas ocasiones se discutió en el seno del Comité de Directores Jurídicos cuáles actividades resultaban claramente discrecionales y cuáles no. Para resolver esta situación, en el nuevo artículo 26 se estableció claramente que en principio "todas las facultades del titular son delegables, excepto aquellas que por ley o por disposición del reglamento interior respectivo deban ser ejercidas por dichos titulares".

Asimismo, mediante la reforma al artículo 28 de la ley citada se estableció claramente la distinción entre los dos instrumentos jurídico-administrativos básicos: el reglamento interior y el manual de organización, como respuesta a los planteamientos formulados por los directores jurídicos.

El nuevo artículo 28, determinaba expresamente que el reglamento interior sólo sería expedido por el presidente de la República y en él deberían establecerse las unidades administrativas de cada dependencia" y las facultades correspondientes a cada una de ellas, así como la forma en que los titulares de las dependencias serían suplidos en sus ausencias.

El establecimiento concreto de la esfera de competencia de las unidades administrativas internas de las dependencias del Ejecutivo Federal, otorga seguridad jurídica a terceros, quienes de esta manera poseen certeza en la determinación de las autoridades responsables, para los casos de conformidad contra sus actos.

A partir de entonces queda claramente establecido que, por su parte, el manual de organización sólo debía consignar la forma de organización o estructura orgánica que cada titular de una dependencia del Ejecutivo Federal determinara como la más adecuada para atender al ejercicio de las atribuciones que le han sido encomendadas por ley. Por esta vía se otorga la flexibilidad necesaria a los titulares de las dependencias para que puedan adaptar la organización administrativa interna, ya que la ley modificada les facultaba para expedir el manual de organización de la misma.

En tal sentido, los titulares, por medio del manual de organización, quedan facultados para modificar la adscripción de las unidades administrativas de la dependencia entre los **subsecretarios**, el oficial mayor y ellos

mismos, sin requerir para ello de la intervención de un acto formal del presidente de la República.

Como puede apreciarse, mediante las reformas comentadas se determina claramente que por medio del reglamento interior de las dependencias del Ejecutivo Federal, se otorgan jurídicamente facultades a las unidades administrativas y que por conducto del manual de organización, el titular de las dependencias establece la adscripción orgánica de tales unidades.

Podemos afirmar que la anterior reforma constituyó una de las medidas administrativas más importantes que se dieron en el sexenio pasado para institucionalizar y articular el proceso de reforma administrativa, pues con base en ello las dependencias del Ejecutivo Federal precedieron a formular sus instrumentos jurídico-administrativos bajo criterios homogéneos y con la debida flexibilidad para adaptarse a los cambios,

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal recoge íntegramente los principios anteriores que se refieren al reglamento interior y al manual de organización. Agrega como novedad la obligación, a cargo de las dependencias del Ejecutivo Federal, de expedir manuales de servicios al público; de mantener al corriente los escalafones de trabajadores; de establecer los sistemas de estímulos y recompensas que determine la Ley y las condiciones generales de trabajo respectivas, así como los servicios de apoyo administrativos en materia de *nomenclación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización y archivos*. Se establece que las dependencias se organizarán atendiendo al orden jerárquico que expresamente señala la Ley en sus artículos 14 y 15.

Asimismo la nueva Ley Orgánica de la Administración establece la obligación de los titulares de las dependencias de publicar los manuales de organización en el *Diario Oficial de la Federación* a efecto de que el público usuario de los servicios que imparte la administración pública tenga debido conocimiento de la adscripción de las unidades administrativas que integran cada dependencia del Ejecutivo Federal."

En 1974, la Secretaría de la Presidencia al través de su Dirección General de Estudios Administrativos publicó una guía para la elaboración de los manuales administrativos," en la cual se señalaron los elementos que debe contener el manual de organización. A continuación citaremos los aspectos más importantes concernientes a este instrumento administrativo.

En la guía antes referida se establece que el manual de organización deberá indicar en primer término el *nombre oficial* del organismo o unidad

<sup>18</sup> Cfr. *Reglamentos Interiores...*, *op. cit.*, pp. XII a XIV.

<sup>19</sup> Cfr. *Manuales administrativos. G.* *para su elaboración*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1974.

a que se refiere y los diversos *niveles jerárquicos* que comprende; contendrá, asimismo, un *índice* y una *introducción* que exprese claramente la naturaleza y *propósitos* básicos de la institución, así como un *directorío* de los funcionarios y los cargos que ocupan (en los casos del sector paraestatal, los miembros que integran el consejo de administración).

Los manuales de organización también contendrán lo siguiente:

*Antecedentes históricos.* En este apartado debe hacerse una descripción de la *génesis* de la entidad o del área descrita en el manual, en la cual se indique la ley o decreto por la que se creó la misma, e incluya una mención de la *información* sobresaliente acerca de su desarrollo histórico. Contendrá, asimismo, los datos de las disposiciones jurídicas que hayan modificado cualquiera de los aspectos de su organización.

*Legislación o base legal.* Deberá hacerse una relación de los títulos de los principales ordenamientos jurídicos, de los cuales se derivan las atribuciones de la entidad o de las unidades administrativas comprendidas en ella; así como de las demás que le son aplicables en función de sus actividades.

*Atribuciones.* En este rubro se hará una transcripción textual y completa de las facultades conferidas a la entidad o a sus unidades administrativas, de acuerdo con las disposiciones jurídicas que den base legal a sus actividades.

*Estructura orgánica.* En este apartado se describirán ordenadamente los principales cargos y unidades administrativas de la dependencia, en función de sus relaciones de jerarquía; codificándose en tal forma que sea posible visualizar gráficamente los niveles de jerarquía y las relaciones de dependencia.

*Funciones.* Aquí se hará una descripción de las actividades inherentes a cada uno de los cargos y unidades administrativas contenidas en la estructura orgánica, para el cumplimiento de sus atribuciones legales.

*Organograma.* Este inciso deberá contener una representación gráfica de la estructura orgánica que refleje, en forma esquemática, la posición de las unidades administrativas que la componen y sus respectivas relaciones, niveles jerárquicos, canales formales de comunicación, líneas de autoridad, supervisión y asesoría."

Otro demento de suma importancia dentro de la estructura administrativa de las dependencias es el manual de puestos. En la misma guía de la Secretaría de la Presidencia señala que el puesto debe ser identificado como la unidad básica de trabajo en una estructura de organización, el cual se integra por un conjunto de actividades a las que corresponden ciertos requerimientos necesarios para llevarlas a cabo. Un puesto puede tener una o varias plazas.

# AMBITOS 'DEL REGLAMENTO Y DEL MANUAL DE ORGANIZACION EN CADA DEPENDENCIA

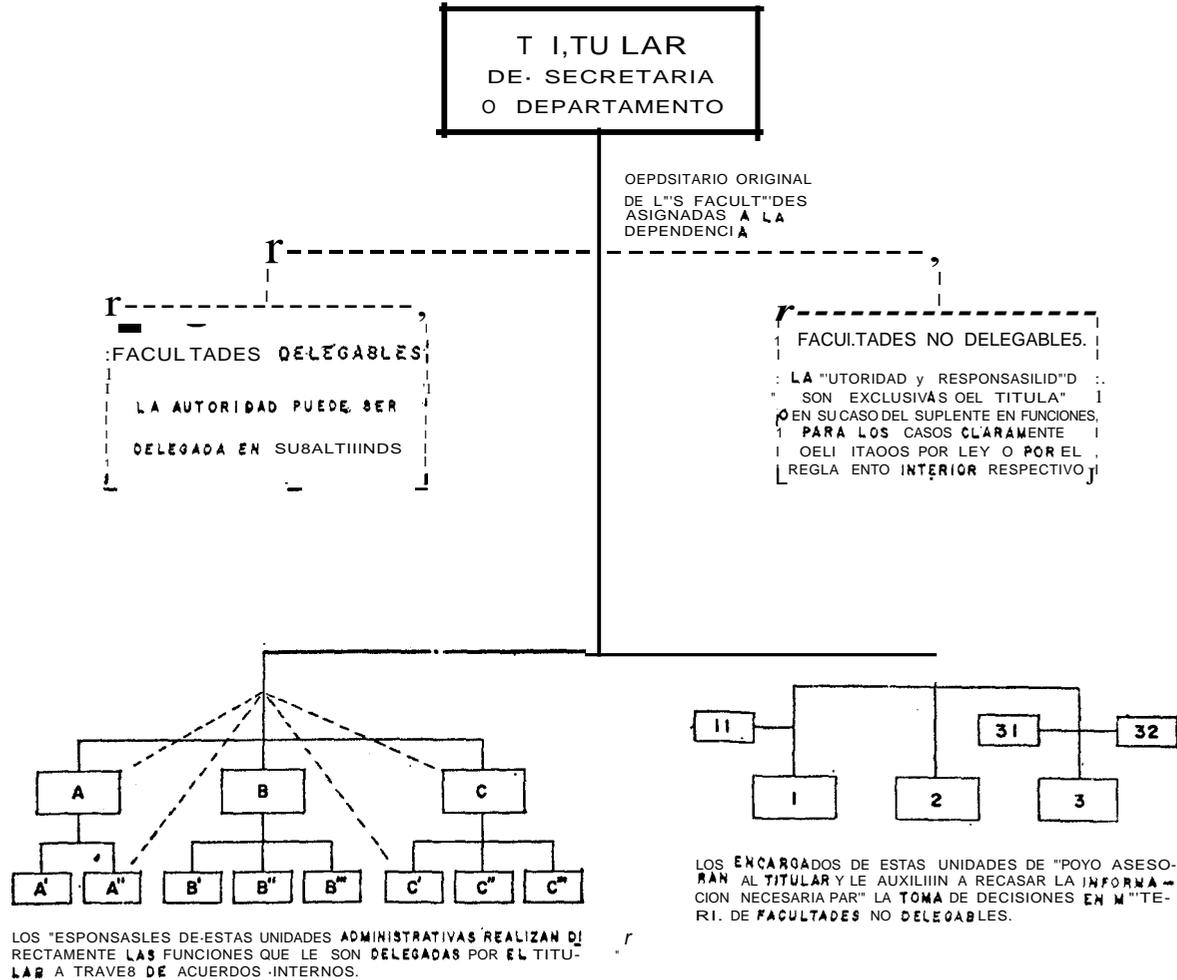
## AMBITO DEL REGLAMENTO INTERIOR

SEÑALAMIENTO DE LA COMPETENCIA y FACULTADES DEL TITULAR DE LA SECRETARIA ESPECIFICANDO CUALES SE DELEGAN EN SUBALTERNOS Y CUALES, EN VIRTUD DE DISPOSICION LEGAL DEL REGLAMENTO INTERIOR, DEBEN SER EJERCIDAS PRECISAMENTE POR EL RESPECTIVO TITULAR.

SEÑALAMIENTO DE LA FORMA EN QUE LOS TITULARES DEBERAN SER SUPLIIDOS EN SUS AUSENCIAS. (ARTICULOS 26 y 28)

## AMBITO DEL MANUAL DE ORGANIZACION

INFORMACION SOBRE LOS ACUERDOS INTERNOS EN LOS QUE EL TITULAR DELEGA FACULTADES LA ESTRUCTURA ORGANICA y LA FORMA DE REALIZAR ACTIVIDADES DE LAS DIVERSAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA DEPENDENCIA, ASI COMO LOS SISTEMAS DE COMUNICACION y COORDINACION QUE DEBEN ESTABLECERSE PARA LA MEJOR REALIZACION DE TAREAS INTERNAS. (ARTICULO 28)



FUENTE: COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.

De acuerdo con esta guía el contenido básico de una descripción de puestos se integra normalmente por los siguientes elementos:

La identificación del puesto, que indique el nombre del mismo y su ubicación dentro de la estructura organizativa:

La definición del puesto, también conocida como función básica o genérica;

Las funciones principales, denominadas igualmente responsabilidades o deberes y que consisten en descripciones de las actividades más importantes;

La autoridad, donde se indican los puestos subordinados, las facultades para aprobar o decidir sobre algún asunto, así como sus relaciones de línea y de consulta o asesoría, y

Las relaciones de coordinación con otras unidades y puestos dentro de la institución, así como las que deba realizar Fuera de la mi.ma."

La gráfica que presentamos a continuación (p. 172) muestra en forma esquemática los ámbitos correspondientes al reglamento interior y al manual de organización administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal,

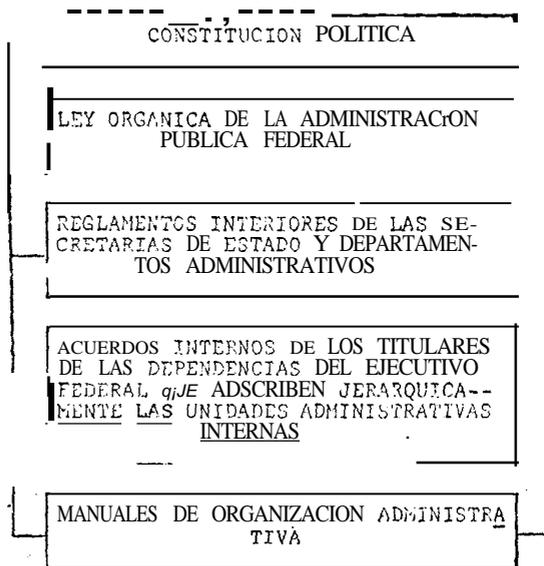
#### D) *Acuerdo interno de los titulares de las dependencias del Ejecutivo*

Como hemos visto, en el reglamento interior de cada dependencia se establecen las distintas unidades administrativas y sus funciones, mas no su descripción jerárquica, la cual se establece por medio de un acuerdo interno del secretario de Estado o del jefe de departamento administrativo, según el caso. Por esta vía, los titulares de las dependencias están facultados para adscribir jerárquicamente las diversas direcciones generales (o equivalente), a las subsecretarías y a la Oficialía Mayor (o equivalentes). Sin embargo, los titulares no están facultados para alterar la competencia de cada unidad ya que esto corresponde al ámbito del reglamento interior, que e. competencia del titular del Ejecutivo.

### III. NUEVA BASE JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Resulta lógico que para llevar al cabo una modificación a fondo y radical de las estructuras y procedimientos de la administración pública, fuese necesario introducir una serie importante de modificaciones al ordenamiento jurídico nacional. Para lograr esta transformación era imprescindible contar con instrumentos legales que previeran el cumplimiento de los siguientes propósitos: a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; b) evitar duplicaciones; c) regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible desde el punto

*Síntesis gráfica de la estructura normativa que regula la organización de la administración pública federal*



de vista del derecho administrativo, estableciendo claramente los conceptos y bases para el debido funcionamiento tanto de la administración pública centralizada como paraestatal; d) racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; e) instituir el sistema mediante el cual el gasto público se presupueste con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y propiciar la oportuna evaluación de resultados; f) promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales; g) permitir al titular del Ejecutivo convocar a reuniones de secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo por sectores, para definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal; h) establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática; e, i) adscribir la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de resultados de la administración pública federal en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del presidente de la República."

<sup>17</sup> Cfr. Alejandro Carrillo Castro: *Reforma administrativa para el desarrollo*... op. cit., p. 14.

*Los principales dispositivos que sustentan y apoyan la reorganización estructural y funcional de la administración pública federal, son los siguientes:*

a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O., 29-XII-1976); b) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D. O., 31-XII-1976); c) Ley General de Deuda Pública (D. O., 31-XII-1976); d) Decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (SI-XII-1976); e) Decreto que adiciona el artículo 39 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (D. O., 31-XII-1976); f) Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con el artículo 27 (D. O., 31-XII-1976); g) Acuerdo que crea la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos (D. O., 3-1-1977); h) Acuerdo que integra las principales disposiciones de reforma administrativa (D. O., 24-IV-1979); i) Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores (D. O., 17-I-1977); j) Acuerdo de Reorganización de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (D. O., 31-1-1977); k) Acuerdo por el que se establece el procedimiento de Reasignación de Personal (D. O., 31-1-1977); l) Acuerdo por el que se constituye la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación (D. O., 21-X-1977); m) Acuerdo por el que se constituye la Coordinación de Proyectos de Desarrollo (D. O., 18-V-1979); n) Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Únicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales (D. O., 6-XII-1976 y 2-II-1977).

*Para la regulación y establecimiento de las funciones de las diversas unidades administrativas internas de las dependencias del Ejecutivo, fueron emitidos sus respectivos reglamentos interiores:*

1. Secretaría de Gobernación (D. O., 6-Vn-1977); 2. Secretaría de Relaciones Exteriores (D. O., 13-IV-1978); 3. Secretaría de la Defensa Nacional (D. O., 4-V-1977); 4. Secretaría de Marina (D. O., 10-V-1977); 5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (D. O., 23-V-1977); 6. Secretaría de Programación y Presupuesto (D. O., 23-IU-1977); 7. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (D. O., 27-IV-1977); 8. Secretaría de Comercio (D. O., 25-IV-1977); 9. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (D. O., 12-VIII-1977); 10. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (D. O., 18-VII-1977); 11. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (D. O., 16-VIII-1977); 12. Secretaría de Educación Pública (D. O., 27-II-1978); 13. Secretaría de Salubridad y Asistencia (D. O., 9-VI-1978); 14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (D. O., 5-VI-1978);

15. Secretaría de la Reforma Agraria (*D. O.*, 22-IX-1977); 16. Secretaría de Turismo (*D. O.*, 18-III-1977), Y 17. Departamento de Pesca (*D. O.*, 26-V-1977).

Con el propósito de tener un panorama lo más completo posible de la -destacada actividad legislativa en materia de reorganización administrativa -orgánica y funcional-, haremos referencia a *otras importantes disposiciones que han sido emitidas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación hasta el 31 de mayo de 1979:*

a) *Organización y funcionamiento de la administración pública:*

1. Acuerdo que crea la Unidad de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República (*D. O.*, 3-1-1977); 2. Acuerdo por el que se crea la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (*D. O.*, 21-1-1977); 3. Acuerdo que crea la Unidad de Transporte Aéreo del Poder Ejecutivo federal (*D. O.*, 6-V-1977); 4. Acuerdo que crea la Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República (*D. O.*, 1-VI-1977); 5. Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto (*D. O.*, 18-VII-1977); 6. Acuerdo sobre Planes de Inversión (*D. O.*, 3-X-1977); 7. Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria (*D. O.*, 7-XII-1977), y 8. Acuerdo que adscribe Unidades Administrativas y delega facultades en Subsecretario" Oficiales Mayores y Directores Generales, Secretaría de Comercio (*D. O.*, 16-V-1979).

b) *Sectorización:*

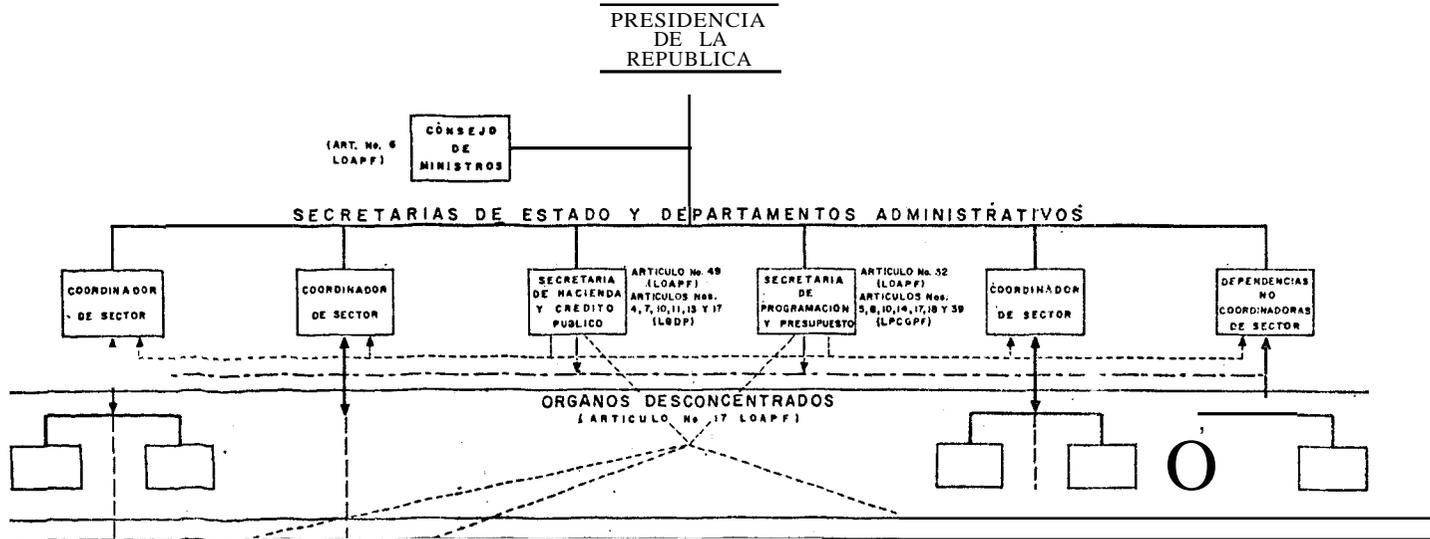
1. Diversos Acuerdos de Sectorización (*D. O.*, 17-1-1977, 31-III-1977, 12-V-1977, 10-IV-1978, 27-II-1979, 5-III-1979); 2. Registros de la Administración Pública Paracastatal (*D. O.*, 21-X-1977, 29-IX-1978), y 3. Decreto sobre Fideicomisos Públicos (*D. O.*, 27-II-1979).

c) *Coordinación administrativa interinstitucional:*

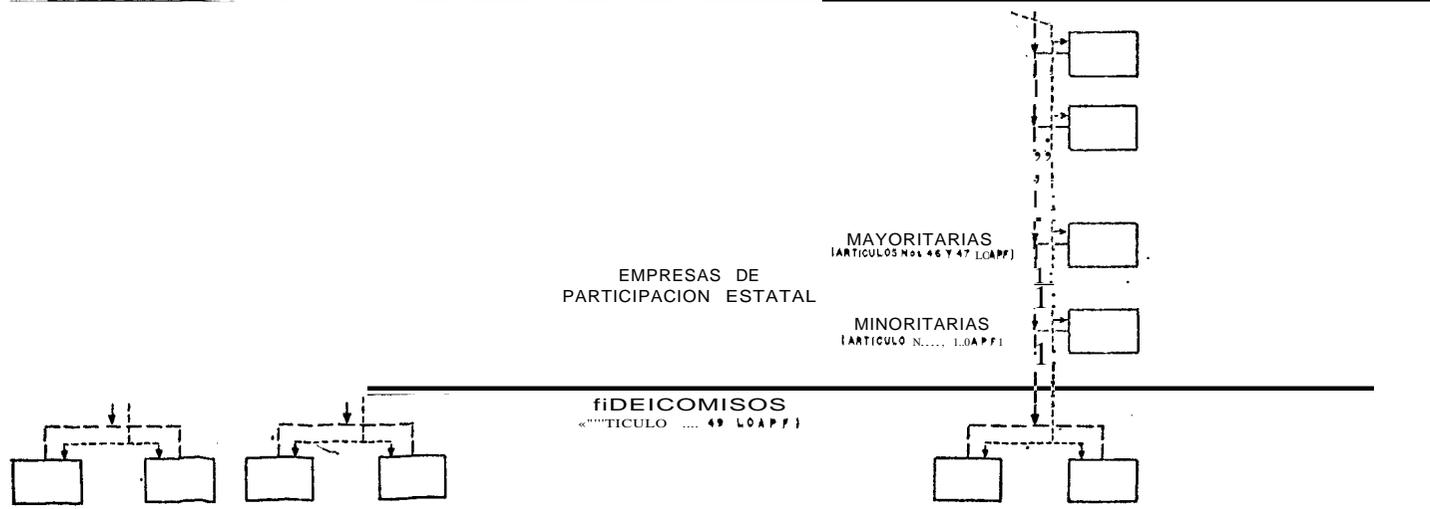
1. Comité de Precios y Tarifas (*D. O.*, 24-1-1977); 2. Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales (*D. O.*, 21-IV-1977); 3. Comisión Consultiva de Emisiones Postales (*D. O.*, 18-V-1977); 4. Comisión de Aranceles del Comercio Exterior (*D. O.*, 24-V-1977); 5. Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (*D. O.*, 16-VI-1977 y 3-V-1979); 6. Comisión Nacional de Desarrollo de Franjas Fronterizas (*D. O.*, 22-VI-1977); 7. Comisión Nacional de Valores Arqueológicos (*D. O.*,

# ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

ADMINISTRACION INTERNA



ADMINISTRACION PARA ESTATALES



LOAPF.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
 LPCGPF.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL  
 LOPD.- LEY GENERAL DE DIUD\* PUBLICA

— RELACION DE JERARQUIA  
 - - - RELACION DE COORDINACION (ART. 8, 10 Y 34 LOAPF, ART. No. 6 LPCGPF, ART. No. 11 LOPD, ART. No. 2 ACUERDO PRESIDENCIAL DEL 17-1-77)  
 - - - RELACION INDIRECTA DE "C" T"  
 ——— RELACION DIRECTA DE SHCP y "P"

FUENTE: COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

ADMINISTRACION CENTRALIZADA

ADMINISTRACION PARAESTATAL

ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL

ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL



31-X-1977); 8. Acuerdo sobre Coordinación de Informática (D. O., 16-1-1978); 9. Acuerdo para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (D. O., 16-1-1978); 10. Reglamento de 105 Comités de Desarrollo de Franjas Fronterizas (D. O., 1S-1-1978); 11. Procedimiento para la Enajenación de Bienes (D. O., 20-II-1978); 12. Comisión Investigadora Oceanográfica (D. O., 22-JI-1978); 13. Comisión Coordinadora de la Industria Naval (D. O., 1-III-1978); 14. Comisión Nacional del Empleo (D. O., 9-V-1978); 15. Comisión de Fomento Cooperativo (D. O., 10-V-1978); 16. Plan Nacional de Desarrollo Urbano (D. O., 19-V-1978, 12-VI-1978 y 2-II-1979); 17. Comisión de Saneamiento Ambiental (D. O., 25-VIII-1978 y 1-III-1979); 18. Comisión del Servicio Social de Estudiantes (D. O., 21-IX-1978 y 15-V-1979); 19. Fondo Financiero de los Estados y el Departamento del Distrito Federal (D. O., 4-X-1978); 20. Plan Nacional de Desarrollo Industrial y Comisión Nacional de Fomento Industrial (D. O., 19-III-1979 Y 17-V-1979); 21. Comisión Técnica Consultiva de Ediciones Gubernamentales (D. O., 14-V-1979); 22. Comisión Intersecretarial para la liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales (D. O., 29-V-1979).

d) *Administración del personal público:*

1. Acuerdo sobre Horarios Compactados (D. O., 31-I-1977); 2. Procedimiento de Reasignación de Personal (D. O., 31-I-1977 Y 16-II-1973); 3. Modificación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (D. O., 31-I-1977); 4. Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (D. O., 7-IV-1977); 5. Reforma Constitucional sobre Capacitación (D. O., 9-I-1978), Y Reformas a la Ley Federal del Trabajo (D. O., 28-IV-1978); 6. Reglamento de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (D. O., 5-V-1978); 7. Vacaciones Escalonadas (D. O., 8-VIII-1978), y 8. Reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sobre Aguinaldo (D. O., 23-X-1978) y sobre Empleados de Confianza (D. O., 29-XII-1978). Para mejorar la atención al público fue establecido el Sistema de Orientación, Información y Quejas (D. O., 19-IX-1977).

#### IV. PRINCIPALES APORTACIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En nuestro concepto, uno de los cambios sustanciales más importantes que registra el derecho administrativo mexicano está representado en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el

*Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976. Esta Ley sustituye el tratamiento parcelario y meramente descriptivo de dependencias, y funciones que hacía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por una regulación general de la administración pública en su conjunto, que abarca tanto los aspectos orgánicos cuanto los funcionales. A continuación referiremos sumariamente las principales modalidades introducidas, por la Ley, a fin de tener una visión de conjunto de sus aportaciones sobresalientes:

1. Establece las bases de la organización de la administración pública federal, concebida en forma integral (artículo 1º), la cual se integra por dos administraciones: la centralizada y la paraestatal. La primera está compuesta por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. Como puede apreciarse, ya se reconoce formalmente la organización presidencial de auxilio directo al titular del Ejecutivo, que de hecho venía funcionando anterioridad.

La administración pública paraestatal se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos. Ya ha sido destacado el hecho de que por primera vez se regula este importante sector administrativo a este nivel y se establecen las bases para su mejor control y evaluación.

2. Al estudiar la naturaleza jurídica de las dependencias del Ejecutivo Federal señalábamos que el proyecto definitivo del artículo 90 constitucional omitió el hacer mención de los departamentos administrativos, no obstante haber claras evidencias de su aceptación en los debates del Constituyente; de Querétaro. Pues bien, la nueva Ley Orgánica de la Administración pública Federal regula la creación, por ley del Congreso, de los departamentos administrativos (artículo 7º), otorgándoles el mismo rango que el de las secretarías de Estado (artículo 10º); establece, además, la obligación de ambos tipos de funcionarios (secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo) para que, con base al dispositivo constitucional que así lo sanciona, informen al Congreso "del estado que guardan sus respectivos ramos" o sobre algún negocio concerniente a sus actividades para efectos del análisis legislativo correspondiente (artículo 23).

3. Se establece a nivel de la Ley la estructura administrativa básica de las dependencias del Ejecutivo Federal. En el caso de las secretarías de Estado: secretario, subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa. Para los departamentos administrativos: jefe, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa.

(artículos 14 Y 15). La Ley señala que para la mejor organización del trabajo, los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo podrán delegar cualesquiera funciones no exceptuadas expresamente por ley en favor de los funcionarios subalternos artículo 16).

Por vez primera se regula con este rango jurídico la existencia de los órganos administrativos desconcentrados, que dependen jerárquicamente de las secretarías y departamentos y que cuentan con facultades específicas dentro de un ámbito territorial determinado, a fin de atender más eficaz y eficientemente ciertos asuntos de las dependencias del Ejecutivo Federal (artículo 17). En su oportunidad analizaremos las principales formas jurídicas de organización administrativa, a saber: *centralización, delegación, desconcentración, á descentralización y administración gerencial*; y estudiaremos la *sectorización* como modalidad de coordinación administrativa.

4. Uno de los elementos funcionales más destacados, y postulado básico de la reforma administrativa, introducido por la ley, es el *sistema de programación* de las actividades públicas:

Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paracstatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República directamente o al través de las dependencias competentes (artículo 9°).

Asimismo, se obliga a las dependencias a establecer los correspondientes servicios de apoyo administrativo en las siguientes materias: *planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización y archivos* (artículo 20).

5. La Ley Orgánica establece los ámbitos y materia de regulación correspondientes al reglamento interior y al manual de organización (artículos 18 y 19).

6. Por otro lado, la Ley regula la creación de unidades administrativas -"coordinaciones"- directamente adscritas a la Presidencia de la República, para auxiliar al titular del Ejecutivo en diversas materias: a) para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el presidente de la República; b) para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución (con base en esta atribución se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos -D. O., 3-1-1977-, que es precisamente la unidad administrativa encargada de la conducción del proceso de reforma administrativa del gobierno federal); c) para la atención de los servicios de difusión y relaciones públicas, y d) para aquellas otras mate-

rias de asesoría y apoyo técnico y de coordinación que estime prioritarias el presidente (artículo 8º).

7. Se regula la posibilidad de que el presidente convoque a reuniones de gabinete, tanto a los secretarios como a los jefes de departamento, ya no sólo para los efectos del artículo 29 constitucional, sino para *definir y evaluar la política del gobierno federal en diversas materias de toda o parte de la administración*, para lo cual el titular del Ejecutivo podrá convocar al gabinete en pleno o por áreas de responsabilidad, según el caso. El gabinete es presidido por el jefe del Ejecutivo, quien puede convocar a reuniones a todos o a algunos secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo y al procurador general de la República (artículo 60). Asimismo, el presidente podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en los que deban intervenir varias secretarías de Estado o departamentos administrativos (artículo 21).

8. Según ha sido expuesto con anterioridad, una de las modalidades más importantes introducidas por la Ley para efectos de una adecuada coordinación, programación y evaluación administrativas, está constituida por la figura de la *sectorización*:

El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal ... se realicen a través de la secretaría de Estado o departamento administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente (artículo 50).

A los coordinadores de sector les corresponderá "*planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal*" (artículo 51). Con esta fórmula se busca lograr un adecuado control de este importante sector, transmitiendo ciertas funciones a los titulares de las dependencias para auxiliar al presidente, quien anteriormente, como ya dijimos, tenía una relación directa con este vasto universo de cerca de un millar de entidades públicas.

9. Se pretendió que los efectos de éste importante proceso de *reforma* administrativa no se quedasen simplemente a nivel de la administración pública federal, sino que, en la medida de lo posible, gradualmente y a petición de parte, pudiesen derivarse acciones similares en los ámbitos correspondientes a las administraciones estatales y municipales, y en tal sentido puede afirmarse que un número importante de estados federales ya cuenta con su *propia Ley Orgánica* y que otros se encuentran en el proceso para su formulación. El gobierno federal pretende que las relaciones con los Estados

sean cada vez más justas, armónicas y coordinadas, con el objeto de fortalecer el régimen federal; en tal sentido, se estableció un mecanismo único de coordinación de las administraciones federal y estatales a través del llamado "convenio único de coordinación", a cargo de los comités promotores del desarrollo económico y social que han sido establecidos en cada estado.

Señala la Ley que el presidente

podrá convenir con los gobernadores de los Estados de la federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas (artículo 22).

Como puede apreciarse, se ha producido un cambio profundo para la evolución del derecho administrativo mexicano; cambio que da material suficiente a los estudiosos de esta materia para profundizar en cuestiones específicas, de capital importancia para el correcto funcionamiento de la administración pública federal.

#### BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- Carrillo Castro, Alejandro: *La reforma administrativa en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1973.
- : *La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 1971.
- : *Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)*, Revista de Administración Pública, núms. 31,32, INAP, México, 1977.
- Comisión de Administración Pública: *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1977.
- Grupo de directores jurídicos de la administración pública centralizada: *Diversos dictámenes jurídicos*, documento inédito de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- López Portillo, José: *Reforma administrativa*, Cuadernos de Filosofía Política, núm. 19, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1979.
- : *Discurso de toma de posesión*, diciembre, 1976.
- Presidencia de la República: *Reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1978.
- Secretaría de la Presidencia: *El reglamento interior y el manual de organización*, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, México, 1972.
- : *Manual de administrativos. Guía para su elaboración*, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, México, 1974.



## CAPITULO VIII

# PRINCIPALES REFORMAS A LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL

### SUMARIO

r. Formas jurídicas de **organización** administrativa reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. **A)** Administración centralizada: **a)** Centralización pura o directa; **b)** Delegación de facultades; **c)** Desconcentración administrativa. **B)** Administración paraestatal: **a)** Descentralización administrativa; **b)** Administración gerencial. **C)** Sectorización. **II.** Mecanismos participativos de apoyo global: **AI** Objeto. **BI** Principales mecanismos. **C)** Comisiones internas de administración y programación. **III.** Nueva estructura orgánica de la administración pública federal. **IV.** Principales cambios administrativos. **V.** Algunas implicaciones de los cambios administrativos.

### I. FORMAS JURIDICAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA REGULADAS POR LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La doctrina del derecho administrativo constituye una abundante fuente de conocimientos sobre las diversas formas jurídicas de organización administrativa, sobre la manera de organización concreta que adopta la administración pública para la obtención de sus fines. Las nuevas necesidades que en la época moderna se plantean al gobierno para procurar el desarrollo económico y social de la nación, han originado el nacimiento de una gama cada vez mayor de entidades administrativas públicas fuera de la administración burocrática centralizada; dichas entidades se crean con el propósito de dotar a ciertos programas gubernamentales de mayor flexibilidad y especialización en su desarrollo.

A continuación haremos una breve referencia sobre las principales formas de organización administrativa reguladas por nuestro sistema jurídico nacional, a saber: *a)* la *administración centralizada*, dentro de la cual analizaremos también la delegación y la desconcentración, y *b)* la *administración paraestatal*, que comprende la *descentralización* y la *administración gerencial*; dentro del ámbito paraestatal se ubica la *sectorización* como modalidad de agrupamiento de entidades públicas. Por otro lado, destacaremos la existencia de ciertas organizaciones administrativas que, si bien no tienen carta de naturaleza jurídica, cada día adquieren mayor importancia dentro de la

administración pública: los llamados *mecanismos participativos de apoyo global*.

Para el análisis de las características esenciales de cada una de las formas de organización administrativa mencionadas, consideramos importante contar con el auxilio de las fuentes de opinión clásica de nuestra doctrina administrativa así como con el apoyo de una importante fuente de información constituida por los documentos de trabajo producidos por el Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada y, desde luego, con fundamento en los preceptos de derecho positivo establecidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La *relación jerárquica* y el *grado de autonomía administrativa* de los diversos organismos públicos constituyen los elementos básicos para la diferenciación de las formas jurídicas de organización administrativa, que van desde la *centralización*, propiamente dicha, pasando por la delegación de facultades y la desconcentración administrativa, hasta llegar a la *descentralización*, forma ésta caracterizada por un mayor grado de autonomía jurídico-administrativa, según veremos enseguida:

#### A) Administración centralizada

El régimen de centralización administrativa comprende: a) la *centralización pura o directa* (centralización propiamente dicha); b) la *delegación de facultades*, y c) la *desconcentración administrativa*.

##### a) Centralización pura o directa

La dependencia jerárquica directa de las diversas unidades administrativas centrales es la característica sobresaliente de esta forma de organización administrativa, y gracias a ella se mantiene la unidad de la administración pública, no obstante la diversidad de órganos que la integran.

A este respecto don Gabino Fraga afirma que esta jerarquía directa consiste

en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República.<sup>1</sup>

Habrá centralización administrativa -señala Serra Rojas:

cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene la unidad de

acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal."

En la opinión de Fraga, existe el régimen de centralización administrativa

cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.<sup>3</sup>

En la centralización administrativa se dan las siguientes características: 1. Una relación jerárquica directa entre los diversos organismos administrativos, los cuales carecen, por tanto, de autonomía orgánica y financiera, y 2. El presidente de la República es el jefe supremo de la administración, quien concentra los poderes de decisión, mando, nombramiento, vigilancia, resolución de competencias, ejecución forzada de las resoluciones administrativas (fuerza pública); y el disciplinario; gracias a dichos poderes y facultades el presidente, quien los ejerce también por conducto de los principales funcionarios de la administración, -c da la unidad del aparato administrativo gubernamental.

Existe un reducido grupo de funcionarios, los de más alto nivel dentro de la administración (principalmente secretarios, subsecretarios, secretarios generales, oficiales mayores, directores), que tienen facultades de decisión y mando, que puede realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, imponer sus determinaciones o dictar órdenes e instrucciones a sus inferiores. El resto del personal administrativo realiza actividades técnicas, materiales y de apoyo, y se concreta a obedecer órdenes superiores sin decidir por cuenta propia.

Conforme al artículo 1.º de la Ley Orgánica, la administración centralizada se integra por la Presidencia de la República, las secretarías del Estado y departamentos administrativos, y la Procuraduría General de la República. El Consejo de Ministros y las comisiones intersecretariales también se localizan dentro de este ámbito.

### **b) Delegación de facultades**

Según el dictamen emitido por el Grupo de Directores Jurídicos, la delegación de facultades se funda cuando el superior superior delega

transfiere el ejercicio de una función que es de su competencia, a un órgano que depende de él, existiendo diversos grados de transferencia, desde la de firma hasta las más completas e integrales de competencia!

En el documento antes citado se señala que mediante la delegación de firma se pretende solamente descargar al delegante de una parte de su tarea material, pudiendo designar una especie de "apoderado o mandatario", por lo que en realidad no puede conceptuarse como verdadera delegación en sentido jurídico y el acto se entiende emanado del delegante, a diferencia del otro tipo de delegación que *supone una verdadera transferencia de competencia o de función que trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas*, transfiriendo la competencia de una a la otra." La delegación de competencia *no debe confundirse con la suplencia*) que se da en los casos de imposibilidad material o jurídica de obrar del órgano competente, ya que la delegación de competencia se da para un mejor desempeño de la función administrativa.

En resumen, la delegación de competencia reúne las siguientes características:

- El superior jerárquico transfiere a un órgano inferior, que depende de él, una función que es de su competencia.
  - El superior está autorizado por ley para delegar atribuciones que no le sean privativas.
  - El superior jerárquico puede reasumir las facultades cumpliendo las formalidades que dieron lugar a la delegación.
- El acuerdo de delegación debe hacerse de conocimiento público.

Conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración, a los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos les corresponde originalmente el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo, podrán delegar a los subsecretarios, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición legal deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

#### e) *Desconcentración administrativa*

Los órganos desconcentrados son unidades administrativas que sin dejar de pertenecer a la estructura central de la administración y continuar

\* Documento inédito, Coordinación General de Estudios Administrativo. de la Presidencia de la República, México, 1978.

\* *Ibidem.*

dependiendo directamente de sus respectivos órganos principales --secretarías o departamentos-- están dotados de cierta autonomía para el ejercicio de una función específica dentro de un ámbito territorial determinado.

Citando a Enrique Sayagués Laso, Sena Rojas afirma que en la **desconcentración** administrativa se da

la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación."

En la desconcentración administrativa se localizan

órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes les otorga ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que les confiere no llega a su autonomía,"

El propio autor afirma que

la desconcentración administrativa --sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada-- conserva ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad, pero sin desvirtuarse del poder central. Su posición de órgano centralizado lo obliga a subordinarse a los principios de esta forma de organización administrativa. Nos dice el profesor Buugenbach: La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio."

En la opinión del Grupo de Directores Jurídicos, *la desconcentración es la forma de organización administrativa en que el poder central transfiere a un órgano que le está subordinado, la competencia exclusiva para realizar ciertas funciones dentro de un ámbito territorial determinado, lo que necesariamente implica la transferencia de poderes de decisión y, por ende, el control que sobre sus actos ejerce el órgano superior se atenúa.* Se trata de la misma persona jurídica que para hacer más ágil el despacho

• *Derecho administrativo*, op. cit., t. 1, p. 185.

† Serra Rojas: *Las formas de organización administrativa federal*, Revista de Administración Pública, núms. 31.32, op. cit., p. 170.

‡ *Ibidem*.

de sus asuntos, deposita la *instancia de decisión en los lugares que juzga conveniente?*

Don Alfonso Nava Negrete afirma que en la desconcentración forzosamente debe haber una *delegación de facultades*, la que puede quedarse en simple delegación y no alcanzar el grado de verdadera desconcentración. Distingue la simple delegación de facultades de la desconcentración, al señalar que la primera no priva al órgano delegante de las mismas, sólo las transfiere temporalmente; en cambio, en la desconcentración el órgano delegante debe perder sus facultades y atribuciones para entregarlas definitivamente al órgano desconcentrado, ya que de no ser así, la desconcentración sería precaria, porque en cualquier momento el órgano delegante podría retirar las facultades.

En su opinión la desconcentración administrativa significa división, repartición de competencias, no simplemente transmisión temporal de facultades,"

En síntesis, las principales características de la desconcentración administrativa, son las siguientes:

- Para el mejor desempeño de las funciones de la administración, los titulares de los órganos centrales transfieren definitivamente ciertas funciones a determinados órganos que gozan de autonomía para ejercer dichas funciones dentro de un ámbito territorial determinado. En México, las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, son el ejemplo típico de esta forma de organización administrativa. La transferencia de función está acompañada de los elementos necesarios para acercar las decisiones administrativas a los centros de población, a los lugares de ejecución de los actos, mediante verdaderos *órganos* con capacidad para tomar decisiones y resolver cuestiones determinadas (oficinas con facultad de mando y no simplemente tramitadoras).
- La competencia de los órganos desconcentrados es por materia y dentro de ámbitos territoriales determinados. Los órganos desconcentrados tienen autonomía para el ejercicio de sus funciones, mas no independencia plena, ya que orgánica y financieramente siguen vinculados a la estructura central de la administración. El acuerdo de desconcentración deberá darse a conocer públicamente.

Los aspectos mencionados se encuentran regulados jurídicamente por la Ley Orgánica de la Administración, la -rral establece que las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, *podrán contar con*

• Documento del Grupo de Directores Jurídicos, *op. cit.*

10 Citado en el Documento del Grupo de Directores Jurídicos, *op. cit.*

*órganos administrativos desconcentrados* que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán [acultades específicas [mra resolver en la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso (artículo 17). La ley no establece la forma en que dichos órganos podrán crearse —por ley, reglamento o acuerdo del Presidente—; el "Esquema del Reglamento Interior" formulado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República sugiere que sea al través de un acuerdo presidencial.

Por su interés, quisiéramos referir las principales diferencias que el Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Centralizada encontró entre las figuras de la delegación y la desconcentración:

— La delegación tiene un origen administrativo sin que transfiera la competencia y responsabilidad del órgano delegante al delegado, en tanto que la desconcentración tiene un fundamento jurídico administrativo, en virtud de la transferencia de competencias y responsabilidades.

El órgano delegado, que no adquiere la titularidad, ejerce las funciones en los términos en que las tiene el órgano supremo o dirigente; en cambio, el órgano desconcentrado adquiere la titularidad de la función con características específicas.

La delegación, por tratarse de una competencia propia del órgano delegante, es revocable en cualquier momento, lo que permite al funcionario superior tornar la decisión aun antes de que intervenga aquél en quien ha delegado una función; en cambio, tratándose de la desconcentración, se convierte en in-rancia obligatoria, de tal manera que el órgano central no podrá sustituirse a aquél, sino después que el órgano deseen-centrado tome su respectiva decisión y sólo puede ser revocada por el mismo procedimiento que lo estableció (por acuerdo que se publique en el *Diario Oficial* en el cual se determine la fecha en que surta efectos dicha revocación).

La delegación de facultades no altera la estructura orgánica ni la competencia; por el contrario, en la desconcentración existen cambios en la organización y transferencia de competencias"

## B) *Administración paraestatal*

La administración paraestatal está constituida por un vasto número de entidades públicas de muy diversa naturaleza y cuyo estudio sería materia suficiente para un tratado, el cual, dicho sea de paso, sería de enorme utilidad para el adecuado conocimiento de este importante sector administrativo. Pudiéramos decir que dichas entidades, en términos muy generales; se agrupan en dos grandes apartados: 1. El de la *descentralización*, cons-

tituido por los llamados organismos públicos descentralizados, y 2. El de la *administración gerencial*, representada por las empresas públicas de participación estatal -mayoritaria y minoritaria-, las instituciones de crédito y los fideicomisos, entre otros.

#### a) *Descentralización administrativa*

A diferencia de los órganos centrales y desconcentrados que estudiamos en el inciso anterior, el campo de la descentralización administrativa está -compuesto por organismos públicos que guardan con la administración centralizada, una relación diversa de la jerárquica; el contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, es su principal característica.

Señala Serra Rojas que

la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicas, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa."

Con apoyo en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración diremos que los organismos descentralizados, son instituciones públicas autónomas, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya creación y atribuciones se regulan por ley del Congreso o decreto de Ejecutivo Federal. Estos organismos han sido creados para descargar a la administración central de ciertas actividades especializadas, y tienen por objeto: *la realización de un servicio público, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia social o seguridad social* (artículo 2º, Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal). Estas instituciones se encuentran ubicadas fuera de la estructura central de la administración y son diferentes a ella; su personalidad jurídica es distinta de la de los órganos administrativos centrales. Como puede apreciarse, los organismos descentralizados se crean para prestar ciertos servicios en atención a necesidades de carácter regional o territorial (municipio, estado o región); o bien, para realizar servicios públicos especializados, de carácter técnico o científico.

En nuestro país cada día adquieren mayor importancia los organismos -descentralizados, que por su especialización e independencia de la estruc-

11 *Las formas de organización administrativa federal, op. cit.*, p. 171.

tura reñtral burocrática, están llamados a realizar con mayor eficiencia los servicios públicos específicos a ellos encomendados en múltiples campos de la actividad administrativa. Debido a la importancia que han adquirido, se propuso y fue aceptada una reforma al artículo 93 Constitucional, mediante la que cualesquiera de las cámaras del Congreso podrá citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen sobre sus respectivos campos de actividad.

En diversos foros de análisis jurídico-administrativo, el jurista Gabino Fraga se ha opuesto a que la creación de los organismos descentralizados sea una facultad del Ejecutivo, ya que, en su opinión, la creación de personalidad jurídica es una atribución del Congreso; el Código Civil señala cuáles son las personas morales y entre ellas no están los organismos descentralizados. No obstante que la Ley Oruánica ya autoriza expresamente al titular del Ejecutivo para crear organismos descentralizados, creemos que es indispensable reglamentar esta materia, ya que en ocasiones, se abusa de esta facultad y aparecen "por novedad política" una serie de instituciones que resultan duplicatorias de las existentes.

En el documento del Grupo de Directores Jurídicos se establecen las principales diferencias entre los *órganos desconcentrados* y los *órganos descentralizados*, de la siguiente manera:

La desconcentración consiste, como ya se dijo, en la delegación de ciertas facultades de creación de los *órganos superiores* en favor de *órganos inferiores*, internos en la misma administración o en organismos externos a ella (localizados en circunscripciones territoriales diferentes a las de la administración central), pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. La principal diferencia encontrada para distinguir estas dos formas periódicas de organización administrativa es que en la desconcentración los *órganos desconcentrados siguen estando jerárquicamente subordinados*, mientras que en la descentralización existe una *autonomía orgánica de éstos*, por lo que no están sujetos a los poderes jerárquicos del *órgano central* y por lo mismo pueden oponer a éste su esfera de autonomía.

#### b) *Administración gerencial*

El campo de la administración gerencial, constituido por un sinnúmero de entidades públicas es quizás el más complejo e intrincado de la administración pública. Como afirmábamos en ocasión anterior, es hasta muy recientemente que se está haciendo un esfuerzo importante por identificar, depurar y controlar las entidades públicas de la administración paraestatal,

Estas entidades adoptan formas de organización administrativa propias de las empresas reguladas por el derecho mercantil y financiero privados; pero en virtud de la participación económica del Estado en la composición de su capital, y del control y vigilancia que éste ejerce sobre dichas empresas, este ámbito se encuentra regulado por el derecho administrativo público, básicamente al través de la propia Ley Orgánica de la Administración y de la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El artículo 10. de la Ley Orgánica establece que la administración paraestatal se integra, además de los organismos descentralizados, por las siguientes entidades: las empresas de participación estatal; las instituciones nacionales de crédito; las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; las instituciones nacionales de seguros y fianzas; y, los fideicomisos.

Conforme al artículo -16 de la Ley antes citada se consideran *empresas de participación estatal mayoritaria*, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 30. de la Ley Orgánica, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o

e) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

El artículo 47 de la Ley Orgánica habla de *empresas que se asimilan* a las de participación estatal mayoritaria y son aquellas sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) de! artículo anterior (artículo 46), o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Son *empresas de participación estatal minoritaria*, las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, y otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente,

posean acciones o partes de capit<sup>al</sup> que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

Conforme al artículo 48 de la LOAPF, la vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un comisario designado por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente; asimismo, se señala que las relaciones de las empresas de participación estatal minoritaria con la administración pública federal, serán las que determine la ley.

En el artículo 49 de la citada Ley Orgánica se señala que los fideicomisos serán los que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su calidad de fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3º de este propio ordenamiento (entidades paraestatales).

En el artículo antes citado se señala, asimismo, que el fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la secretaria de Estado o departamento administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico.

Cabe referir, finalmente, lo establecido en los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración, que establecen que cuando los nombramientos de presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes en las entidades de la administración pública paraestatal, correspondan al gobierno federal y sus dependencias, el presidente de la República podrá designar a los funcionarios que proceda.

Asimismo, se señala que el Ejecutivo Federal, en los casos que proceda, determinará que funcionarios habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de las entidades de la administración paraestatal. A falta de dicha determinación, el titular de la secretaría de Estado o departamento administrativo a que corresponda la coordinación del sector respectivo, hará esta designación.

### C) *Seotnación*

Una de las modalidades más importantes introducidas por la Ley Orgánica de la Administración fue la agrupación sectorial de las entidades públicas paraestatales mediante la cual se quiere resolver el problema derivado del enorme y de-ordenado crecimiento de dichas entidades, que implicaba gran dificultad para lograr una adecuada coordinación de los sectores de la actividad económica y social del país. La proliferación de estas entidades obedeció a la necesidad de atender problemas de urgente solución,

y en estas circunstancias ha sido frecuente que el crecimiento de este importante sector administrativo haya sido poco planeado, de tal suerte que en ocasiones se creaban entidades con funciones ya ejercidas por otras u otras entidades; problema pues de duplicaciones funcionales y manejos ineficientes de este sector en su conjunto.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se explica la forma mediante la cual se busca superar esta problemática, al señalarse que se establecerán los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios habrán de *coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones.*

Este propósito quedó plasmado en el artículo 50 de la Ley Orgánica, que faculta al presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos. El mismo artículo establece que la relación de las mencionadas entidades con el Ejecutivo Federal, se realizará a través de la secretaría de Estado o departamento administrativo que en cada caso se designe como coordinador del sector correspondiente.

En consecuencia, el agrupamiento de entidades por sectores definidos de la actividad económica y social ha venido a representar una importantísima ampliación en el ámbito de acción de las dependencias que actúan como coordinadoras de sector. Para ello debemos tomar en cuenta que el artículo 51 de la Ley Orgánica ha dispuesto que las secretarías de Estado y departamentos administrativos encargados de la coordinación de los sectores, *les corresponde planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.*

Por otra parte, en los reglamentos interiores de las secretarías y departamentos se establece como *facultad indelegable* del secretario de Estado y del jefe de departamento administrativo, la de *planear, coordinar y evaluar la política del sector correspondiente*, a cuyo efecto deberá aprobar los *planes y programas sectoriales, de conformidad con los objetivos, metas y políticas que determine el presidente de la República.*

Además, los mencionados reglamentos interiores establecen como facultad indelegable de los titulares de las dependencias, la de *someter al acuerdo del presidente los asuntos del sector correspondiente*, así como proponerle los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y *órdenes* sobre los asuntos del sector a su cargo.

El 13 de enero de 1977 el presidente de la República expidió un acuerdo mediante el cual agrupó por sectores a las entidades de la *administración pública paraestatal.*" En los considerandos de este acuerdo presidencial se

<sup>18</sup> *Diario Oficial*, 17 de enero, 1977.

enfatisa que para lograr el incremento de la productividad de las entidades paraesruales, resulta conveniente distribuir en forma más equilibrada la coordinación y control que el Ejecutivo Federal debe realizar sobre ellas. También menciona que se requiere contar con *instrumentos idóneos para llevar a cabo los programas de gobierno y que la coordinación sectorial habrá de contribuir a lograr mayor coherencia operativa y a evitar duplicaciones o contradicciones.*

En el propio acuerdo presidencial se concretaron las facultades del coordinador de sector respecto a la *operación, gasto, financiamiento, instalaciones, servicios y sistemas, así como procedimientos de trabajo y producción* de las entidades agrupadas en el sector a su cargo. Tiene facultades para: a) *planear, coordinar y evaluar* la operación de las entidades; b) *orientar* la *coordinación* la *plancación, programación, prcsupuestación, control y evaluación* del *gasto*, para lo cual *presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto los proyectos de presupuesto anual y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los proyectos y programas de actividades que requieran financiamiento*; e) *vigilar la utilización de los recursos provenientes de los financiamientos*; d) *vigilar el cumplimiento de los ptcsupuestos y programas anuales de operación*; e) *revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción*.. así como someter al Ejecutivo Federal las *medidas adminlstrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades.*

Ha-ta la lechn se h.m emitido otros tre- acuerdos presidencia.es en los que se configura el agrupamiento de las entiIdades, los cuales han sido publicados en el *Diario Oficial* del 12 de mayo de 1977, del 10 de abril de 1978 y del 27 de febrero de 1979. En ellos se han agregado algunas entidades a los sectores- y se han retirado o cad-rrito otras, dentro de un proceso que tiende a depurar y a estructurar de mejor manera los sectores administrativos.

Para concretar la forma de operación d'l sistema de coordinación mediante agrupamientos sectoriales de entidades paraestatales el presidente de la República ha emitido, a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos, los "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal", mediante los cuales se precian los aspectos operativos que corresponden a las dependencias coordinadoras de sector, a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, y a las entidades sectorizadas.

Para el funcionamiento de esta organización administrativa por sectores, a las *dependencias coordinadoras de sector* les corresponde:

- Emitir las normas y lineamientos a que deben ajustarse los proyectos de planes institucionales de las entidades que componen el sector.

Consolidar, dar coherencia e integrar el proyecto de plan sectorial. Establecer los procedimientos para la permanente actualización del plan sectorial, y de los planes institucionales de las entidades.

Aplicar las normas, lineamientos y directrices que formulen las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público en materia de acciones y recursos para la integración del proyecto de programa-presupuesto y del proyecto de programa financiero del sector y sus entidades.

Transmitir las normas y lineamientos a que deben ajustarse los programas de las entidades.

Establecer las directrices para la formulación de los proyectos de presupuestos y flujos de fondos de las entidades.

Emitir las normas para la calendarización de los proyectos de programa-presupuesto y de programa financiero para el sector.

Transmitir a las entidades las normas y lineamientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre ejercicio del presupuesto, contabilidad, contratos y obras públicas, así como los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el programa financiero. Definir los procedimientos para operar correcciones y modificaciones al programa-presupuesto y programa financiero del sector.

- Adecuar las normas y lineamientos generales para la autoevaluación del sector.

Realizar la autoevaluación sectorial del programa-presupuesto y del programa financiero.

Ordenar la práctica de auditorías financieras, operativas y administrativas a las entidades.

- Promover las reformas administrativas que se requieran en cada una de las entidades.
- Promover las unidades de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información en cada una de las entidades del sector.<sup>14</sup>

Por otra parte, en cuestiones de *programación, presupuestación y financiamiento*, las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público cumplen funciones normativas y rectoras; de vigilancia y control globales; y, de apoyo y asistencia técnica.

En estos aspectos la *Secretaría de Programación y Presupuesto se encarga* de:

<sup>14</sup> Base legal .. lineamientos ... La reforma administrativa al Poder Ejecutivo y Constitucional del Poder Ejecutivo Federal, P. base de la República (Instituto General de Estudios Administrativos, México 1979, pp. 61-62)

Promover las normas y mecanismos necesarios para convertir el marco global de desarrollo a los planes, políticas, objetivos y metas sectoriales.

Preparar normas y lineamientos globales para la elaboración de los planes sectoriales.

Emitir normas y lineamientos globales para la formulación de los proyectos de programas sectoriales.

Elaborar las normas a que deberán sujetarse los coordinadores de sector y las entidades, en la formulación de los proyectos de presupuestos.

Emitir las normas para la autoevaluación sectorial.

Realizar la evaluación de los planes y programas-presupuesto sectoriales.

Establecer normas y lineamientos para la práctica de auditorías externas a las entidades y nombrar, en consulta con los coordinadores de sector, a los auditores externos de dichas entidades.

Por su parte, la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* interviene para:

Emitir las normas y lineamientos para la formulación de los proyectos de programas financieros sectoriales.

Consolidar y dar coherencia a los proyectos de programas financieros sectoriales.

Establecer y consultar con los coordinadores de sector los objetivos y metas del proyecto de programa financiero sectorial.

Supervisar el desarrollo de los programas de financiamiento y la estructura financiera de las entidades acreditadas.

Definir los lineamientos para realizar las autoevaluaciones financieras, y determinar con la *Secretaría de Programación y Presupuesto* la realización de evaluaciones a los sectores.

De esta manera, la agrupación de entidades por sectores definidos es el más amplio y completo esfuerzo que hasta la fecha se ha realizado para que exista una adecuada vinculación entre los objetivos concertados por el gobierno federal en su conjunto, los particulares de las entidades públicas, y para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

### *Comentario general*

Aun cuando la sectorización en sí constituye un importante logro en lo referente a la coordinación administrativa y al control de estas instituciones públicas, es importante insistir en la necesidad de depurar el ámbito

de la administración pública paraestatal, de liquidar todos aquellos organismos y empresas que no resulten convenientes para el Estado. Anteriormente, había quienes pretendían solapar, con afirmaciones por demás demagógicas, la ineficiencia administrativa y económica de las entidades públicas en aras de un supuesto "fin social" o "servicio público" a los que estaban abocadas. Es cierto que su característica principal es la realización de un servicio público o de una tarea de interés público, pero ello no las excusa de un funcionamiento correcto; antes bien, es *el Estado el primeramente obligado a administrar eficiente y honestamente las entidades públicas, ya que se trata de recursos económicos del pueblo. Nada tiene que ver una cosa con otra: toda organización pública debe manejarse en forma eficiente, independientemente del destino de sus productos. Eficiencia y servicio público deben ser vocablos sinónimos.*

En congruencia con lo anterior, el gobierno debe realizar un esfuerzo mayor por eliminar y liquidar todas aquellas organizaciones públicas ineficientes, que no sean rentables para el Estado, ya que más de la mitad del presupuesto total de la Federación se gasta por conducto de este sector que funcionaba prácticamente sin controles, lo cual ocasionaba frecuentes casos de manejos indebidos o hasta fraudulentos.

Paralelamente a lo anterior, debe darse una efectiva regulación para la creación de entidades públicas. Sería más conveniente que la creación de nuevas personalidades jurídicas -organismos descentralizados- se hiciera por medio de actos del Congreso. Mucho se ha abusado en cuanto a la creación de entidades paraestatales, las cuales ascienden a cerca de un millar. Cuánta razón asiste al maestro Serra Rojas cuando afirma que *las formas de organización administrativa paraestatal*

estuvieron al reclamo de la moda, al multiplicarse y pensarse que en la variedad de ellas se encontraba la solución de difíciles problemas de la acción gubernamental. Nada más inexacto, porque esas formas deben emplearse con discreción y cuidado, sobre todo las formas descentralizadas que fraccionan el poder del Estado, multiplicando las personas jurídicas públicas y, correlativamente, los patrimonios y regímenes jurídicos.

## II. MECANISMOS PARTICIPATIVOS DE APOYO GLOBAL

### A) Objeto

Al inicio de este inciso hicimos referencia a ciertas modalidades de organización administrativa que, si bien no están reconocidas formalmente

<sup>24</sup> *Las formas de organización administrativa federal, op. cit.*, p. 171.

por el ordenamiento jurídico nacional, día con día adquieren mayor importancia, sobre todo por ser los instrumentos institucionales para la conducción, realización y vigilancia del cambio administrativo; nos referimos a los llamados *mecanismos participativos de apoyo global*.

Desde 1965, con la creación de la Comisión de Administración Pública, se ha venido insistiendo en la necesidad de que la reforma a la administración pública sea un *proceso permanente y altamente participativo*. Una larga experiencia ha demostrado que en tanto no se involucre en un verdadero proceso democrático a quienes tienen a su cargo la ejecución de las reformas administrativas, éstas serán meros propósitos teóricos sin vigencia efectiva dentro de la realidad administrativa. El cambio ya de por sí es difícil y más lo será si se pretende introducir en forma autoritaria, ya que generará un número mucho mayor de resistencias. Es por ello que López Portillo considera que las proposiciones de reforma deben ser generadas por los funcionarios y empleados de diferentes áreas y niveles de la administración, responsables de las distintas materias. De esa manera se logra conseguir promotores naturales del cambio, quienes propondrán medidas efectivas que se apeguen a la satisfacción de necesidades reales de la administración.

Dichos mecanismos funcionan también como medios de concertación de políticas gubernamentales y como instrumentos efectivos de control y evaluación. En tal sentido, los cambios estructurales y funcionales introducidos por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hacían necesario contar con lineamientos generales sobre la organización y funcionamiento de las dependencias, así como con *mecanismos de participación* (comités técnicos consultivos) *en los cuales se gestaran tales lineamientos, se discutieran problemas afines y se propiciaran políticas y estrategias para la mejor operación de los sistemas comunes de cada una de las dependencias participantes.*"

## B) Principales mecanismos

Entre los principales mecanismos participativos que actualmente funcionan dentro de la administración pública federal, pudieran citarse los siguientes:

Grupo de Oficiales Mayores.

Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.

Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.

<sup>16</sup> Cfr. Alejandro Carrillo Caatro: *Reforma administrativa para el desarrollo*.  
 op. cit., p. 15.

- Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.
- Comité Técnico Consultivo de Correspondencia y Archivos.
- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal.
- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.
- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Orientación, Información y Quejas.
- Comité Técnico Consultivo de Centros de Documentación.
- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Contabilidad.
- Consejo de Comunicación Social.
- Comité Técnico Consultivo de Directores de Prensa y Relaciones Públicas.
- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática.
- Comité Técnico Consultivo de Archivos Administrativos e Históricos.

#### e) *Comisiones Internas de Administración y Programación*

En cada una de las dependencias han sido establecidas las llamadas Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDAP) que son los mecanismos participativos por excelencia encargados de la aplicación de las medidas de reforma administrativa. A continuación haremos referencia a sus atribuciones, a la forma de su integración y a los objetivos para los que fueron creadas. Mediante acuerdo presidencial publicado el 24 de abril de 1979, se les otorga reconocimiento jurídico-formal; por otro lado, la Presidencia de la República emitió una guía para la integración y funcionamiento de las Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDAP), en la cual se hace referencia, entre otros aspectos, a su *naturaleza, objetivos, atribuciones e integración.*"

En el documento antes citado se señala que la Comisión Interna de Administración y Programación es un mecanismo de coordinación para realizar el análisis conjunto e integral de las actividades institucionales, que permita sentar las bases generales de congruencia de las funciones y actividades de las diferentes unidades administrativas con las políticas, objetivos y metas globales, sectoriales e institucionales.

Las CIDAP fueron constituidas para cumplir los siguientes objetivos: a) adecuar planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme a un proceso *permanente, programado y participativo*; b) garantizar la congruencia y complementariedad, dentro de un marco global, de las diversas medidas de reforma que se lleven a efecto en el ámbito sectorial e insti-

<sup>1</sup> *La comisión interna de administración y programación. Guía para su integración y funcionamiento* Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979, pp 19 a 29.

tucional; y, e) lograr la participación conjunta, señalando en cada caso la responsabilidad de cada uno de los funcionarios de la institución en la programación, ejecución y evaluación de las actividades tanto sustantivas como de reforma administrativa.

De conformidad con el acuerdo presidencial del 24 de abril de 1979, las atribuciones de las CIDAP son las siguientes: a) plantear, coordinar y autoevaluar los programas sectoriales e institucionales, tanto operativos como de apoyo administrativo general; b) apoyar a los titulares o funcionarios responsables de las entidades en la preparación de sus programas de reforma administrativa; y, e) plantear las acciones de reforma necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas.

En la guía presidencial que comentamos, se hace particular énfasis en la instrucción que establece que las CIDAP dependen directamente de los titulares de las dependencias o entidades, quienes las presidirán en forma indelegable. Dichas comisiones se integran por los principales funcionarios de las dependencias y cuentan con un secretariado técnico compuesto por los responsables de las funciones de: *programación, presupuestación, organización y métodos, evaluación, informática, estadística, normas jurídicas y gestión de personal.*

### III. NUEVA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Queremos presentar en forma esquemática todo lo que ha sido expuesto acerca de la organización de la administración pública federal, para lo cual incluimos una gráfica de la Coordinación General de Estudios Administrativos que contiene los cambios introducirlos por las reformas jurídicas analizadas. Asimismo intentaremos presentar en la siguiente gráfica la estructura piramidal de la administración pública federal y su vinculación con las administraciones estatales y municipales.

### IV. PRINCIPALES CAMBIOS ADMINISTRATIVOS

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el presidente López Portillo ha definido lo que en su concepto son la justificación y la teleología del programa de reforma administrativa que está llevando a cabo el gobierno de la federación, al señalar que el gobierno debe organizarse **previamente** si pretende organizar el esfuerzo nacional. En su concepto esta reorganización es prerequisite indispensable para *exigir de todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo.* La nación mexicana reclama la adecuación de su administración pública a las **necesidades y problemas** que plantea la actual situación del país y del mundo.

En la opinión presidencial, la reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan *evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras*, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

En síntesis, el proyecto de reorganización que el presidente propuso al Congreso de la Unión, tiene como principal propósito convertir la compleja estructura burocrática de la administración pública, en un *instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país*<sup>18</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dio sustanciales respuestas a los anteriores requerimientos y consiguió una importante simplificación de estructuras y precisión de responsabilidades, lo que a su vez permitió superar gran parte de las duplicaciones que contenía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; dicha Ley reportaba 55 concurrencias en 306 funciones específicas en tanto que la nueva Ley Orgánica genera sólo 48 concurrencias, no obstante haberse incrementado a 340 las funciones específicas.<sup>19</sup>

En la exposición de motivos de la LOAPF se destaca el propósito del gobierno federal de convertir a cada dependencia y entidad de la administración pública federal en un instrumento con responsabilidad claramente establecida, de tal suerte que se evite la duplicación de funciones y se asegure que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que el país demanda.

### *Principales cambios administrativos*

A continuación haremos referencia a los principales cambios administrativos introducidos o derivados de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

. — *Secretaría de Programación y Presupuesto*: La creación de esta dependencia obedece al propósito del Ejecutivo de *institucionalizar* las acciones de la administración pública, mediante el establecimiento de pnoTl-

<sup>18</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>19</sup> Cfr. Alejandro Carrillo-Castro: *Reforma administrativa para el desarrollo...*, *op. cit.*, pp. 14 y 15,

dades, objetivos y metas, que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para los servidores públicos sino para la población en general." Se asignan a esta dependencia las facultades de *programación, elaboración y control del presupuesto*, que anteriormente correspondían a las secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y Patrimonio Nacional; así como las correspondientes al sistema de *estadísticas nacionales* que antes tenía a su cargo la Secretaría de Industria y Comercio.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica se señala que la existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impedía que estas funciones, que constituyen una tarea continua de la administración se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades parastatales en la Secretaría de Patrimonio Nacional, obligaban a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevaron finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable.

Con esta medida se busca que la Secretaría de Programación y Presupuesto sea la única dependencia encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento ---tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente--- y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tiene también la preparación de la cuenta pública, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el Congreso. En virtud de que la planeación de la acción pública requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, se ubica, asimismo, dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el sistema nacional de estadística."

- *Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial*: Mediante el establecimiento de esta dependencia se pretende especializar y concentrar unitariamente las funciones de fomento a la industria privada (antes a cargo de la SIC) y las de impulso a la industria gubernamental (antes a cargo de la SPN), particularmente por lo que se refiere a la explotación de energéticos.

Los energéticos constituyen "un punto clave de la encrucijada actual" del desarrollo de México,

<sup>20</sup> Exposición de Motivos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>21</sup> Cfr. Exposición de Motivos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es por ello que sólo al través de una generación y explotación racional de estos recursos será posible impulsar la planta de una industria básica y estratégica que requiere el país con apremio. Para el cumplimiento de este propósito se propuso al Congreso la creación de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial."

— *Secretaría de Comercio*: A esta dependencia corresponde el ejercicio especializado de las funciones de *fomento y regulación de las actividades comerciales* (antes dispersas y atomizadas en varias dependencias: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijaba los aranceles, la Secretaría de Industria y Comercio autorizaba permisos de importación y la Secretaría de Relaciones Exteriores la que promovía, en el extranjero, las actividades comerciales del país). Esta dependencia tiene como principal tarea: *evitar la especulación, el acaparamiento y la intermediación excesiva que encarecen indebidamente los productos básicos para el consumo de la población.*

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública se señala que:

La complejidad de las actividades comerciales y su incidencia en todos los aspectos de la vida económica nacional, vuelven indispensable la coordinación de sus áreas específicas con el fin de promover la acción unitaria que en este campo exige el desarrollo del país. Por esta razón la presente iniciativa propone la creación de una *Secretaría de Comercio* que vincula integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores.

La promoción eficiente de las actividades comerciales que, en lo interno, permitan simplificar el pesado aparato de intermediación que encarece indebidamente los productos que adquiere el pueblo mexicano, así como la garantía de una acción más vigorosa y competitiva en la exportación de nuestros productos al exterior y un más cuidadoso manejo de las importaciones que realiza el país, requiere de la reestructuración de fondo en esta área de la Administración Pública.

— *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*: Esta dependencia fue creada con el objeto de cumplir con uno de los objetivos prioritarios establecidos por el Gobierno Federal: *garantizar la alimentación básica a la población del país* al través de una organización administrada que eliminara las interferencias de funciones que existían entre las anteriores secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos.

<sup>21</sup> Cfr. Exposición de Motivos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ha sido señalado que la organización de la producción agropecuaria tradicionalmente se había concebido en forma desagregada, al encontrarse dividida la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra. Ante ello, resultaba necesario "integrar programáticamente estos elementos" para optimizar la producción agropecuaria y forestal, para ello el presidente propuso al Congreso de la Unión reunir, en una sola Secretaría de Estado, las atribuciones conferidas anteriormente a la *Secretaría de Agricultura y Ganadería* por una parte, y la *Secretaría de Recursos Hidráulicos*, por la otra."

— *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*: Mediante esta reforma se pretende concentrar en una sola dependencia, tanto las funciones de la transportación por tierra y aire, cuanto las correspondientes a la transportación por ríos y mares (anteriormente a cargo de la Secretaría de Marina); se busca asimismo, unificar los trámites y permisos de los particulares, independientemente del medio o medios de transportación que se utilicen en cada caso.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica se señala el propósito de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga a su cargo en forma integral, todos los aspectos relacionados con las comunicaciones y los transportes. Es por esto que se le incorporaron a sus anteriores funciones las relativas al fomento a la marina mercante, atendiendo igualmente a la provisión de su infraestructura y a la administración de los puertos..

— *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas*: Esta dependencia fue creada con el objeto de resolver una serie de problemas graves, originados por la falta de planeación del desarrollo urbano de nuestro país, lo cual ha originado concentraciones urbanas caóticas, como la de la ciudad de México, en donde la convivencia se torna día con día más difícil, debido, entre otros factores, a la enorme migración de quienes diariamente se instalan en la capital en condiciones precarias de subsistencia. Esta Secretaría de Estado concentra funciones anteriormente atomizadas: por un lado, tres secretarías se encargaban de la introducción de agua potable y alcantarillado (Secretaría de Salubridad y Asistencia: en poblaciones de menos de 2,500 habitantes; Secretaría de Recursos Hidráulicos: en poblaciones de más de 2,500 habitantes; y, Secretaría de Patrimonio Nacional en los municipios de las costas y fronteras al través de las juntas federales de mejoras materiales que tenía a su cargo); por otro lado, al Ley de Asentamientos Humanos encargaba a la Secretaría de la Presidencia la competencia relativa a la planificación de los asentamientos humanos.

<sup>23</sup> Cfr. Exposición de Motivos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica se señala que:

Entre las preocupaciones fundamentales de la época presente figura el ordenamiento del territorio nacional y la distribución planificada de su población. México se transforma de rural a urbano a una velocidad dos veces mayor que el promedio mundial, lo que ha provocado una acentuada disparidad entre las distintas regiones del país. Existen asentamientos humanos de privilegio y de pobreza, dispersión demográfica y gigantismo urbano.

El desarrollo armónico de la comunidad requiere de la ejecución eficaz de programas de vivienda y urbanismo, así como de una política acorde con nuestra capacidad de proporcionar los servicios necesarios, para que nuestra población tenga una vida digna y productiva. Se propone en consecuencia adicionar a las funciones actuales de la Secretaría de Obras Públicas, aquellas que se encuentran dispersas en distintas dependencias y que le permitan instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos, participando de manera importante en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social.

— *Departamento de Pesca*: En la nueva Ley Orgánica se encomiendan a esta dependencia todas las funciones relacionadas con la actividad pesquera del país, a fin de aprovechar en forma intensiva y de manera eficiente los importantes recursos marítimos y apoyar el programa básico de suministro de alimentos a la población nacional.

La creación del Departamento de Pesca es quizá uno de los ejemplos más claros de una función que recorrió distintas dependencias en busca de una estructura orgánica adecuada: Cárdenas la ubicó primero en el Departamento de Caza y Pesca y después en el Departamento de Marina; López Mateas la situó bajo la supervisión de la Secretaría de Industria y Comercio.

Agrega Carrillo Castro que

en ese proceso esta importante función careció del apoyo necesario, lo que contribuyó a su dispersión, y a que la Secretaría de Recursos Hidráulicos acabara manejando los problemas de la acuicultura, en tanto que la Secretaría de la Reforma Agraria tenía a su cargo los relacionados con la pesca ejidal.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Cfr. Alejandro Carrillo Castro: *La nueva Ley Orgánica de la...*, op. cit., p. 60.

Este nuevo Departamento nueda responsabilizado de la *explotación*; la *comercialización del pescado* y el *fomento de la actividad pesquera*, que anteriormente estaban a cargo de las secretarías de Industria y Comercio y de Reforma Agraria.

Estas ideas quedaron claramente contenidas en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley que el presidente envió al Congreso, en la cual se señala que:

Habida cuenta de que el mar patrimonial se ha ensanchado, se propone la creación de una unidad que se ocupe particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dicta de los mexicanos. Por ello, se ha pensado integrar en un departamento administrativo -el de Pesca- todas aquellas funciones, ahora dispersas en diferentes secretarías de Estado, que inciden en la materia a fin de establecer una política unitaria y congruente.

#### *Otros cambios*

Algunos otros cambios se han realizado dentro del proceso de reforma administrativa del gobierno federal, como el caso de la Secretaría de Gobernación que quedó responsabilizada de la promoción y coordinación de la radiodifusión, cinematografía y televisión, que anteriormente eran compartidas con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La red ferroviaria nacional anteriormente bajo la responsabilidad de diversas entidades (Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, Ferrocarril Sonora-Baja California, Ferrocarriles Unidos del Sureste) quedó integrada por un sistema unitario a cargo de Ferrocarriles Nacionales de México.

Otra de las innovaciones o cambios importantes introducidos por la LOAPF, es el reconocimiento jurídico formal de las oficinas administrativas técnicas adscritas directamente al titular del Ejecutivo Federal, las cuales forman en su conjunto una verdadera unidad orgánica llamada Presidencia de la República. Cada día se adquiere mayor conciencia sobre la utilidad de esta organización administrativa, en virtud de la existencia de múltiples funciones que por su naturaleza deben ser ejercidas directamente por el presidente de la República al través de dichas oficinas administrativas.

El artículo 8 de la Ley que comentamos establece expresamente que el titular del Ejecutivo contará con diversas unidades administrativas adscritas directamente a la Presidencia, para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el presidente de la República; para

-estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas. Con base en dicho artículo el presidente de la República podrá contar asimismo con unidades de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio presidente determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Con apoyo en lo establecido por el artículo referido, han sido creadas las siguientes unidades administrativas directamente adscritas a la Presidencia de la República:

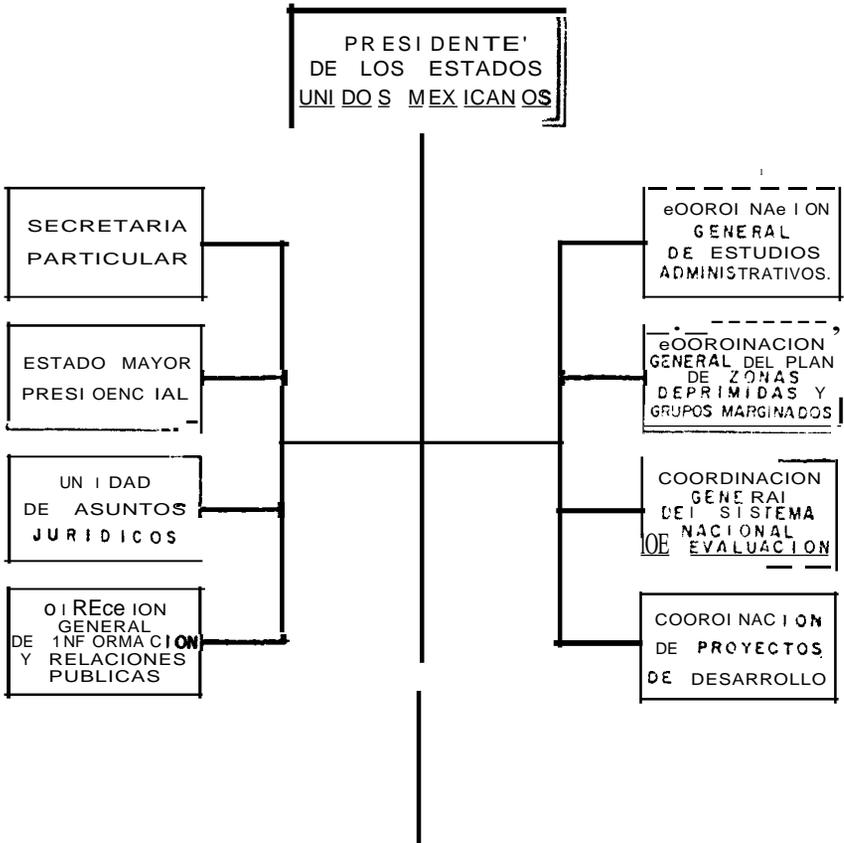
- Unidad de Asuntos Jurídicos;
- Dirección General de Información y Relaciones Públicas (que integró funciones que anteriormente realizaba la Secretaría de la Presidencia);
- Coordinación General de Estudios Administrativos: encargada, como dijimos, de la ejecución del programa de reforma a la administración (integró funciones en materia de reforma administrativa que realizaban las Secretarías de la Presidencia y Patrimonio Nacional);
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas 'Deprimidas y Grupos Marginados;
- Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación; y,
- Coordinación General de Proyectos de Desarrollo,

En la siguiente gráfica (p. 207) aparece la nueva estructura orgánica de la Presidencia de la República. Asimismo se anexa una gráfica de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en la que se refiere la redistribución de funciones de la administración, realizada con motivo de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica 'I que permite apreciar en forma esquemática el proceso de organización administrativa que hemos venido analizando.

### *Comentario general sobre la reorganización administrativa*

Ha sido señalado en repetidas ocasiones que la organización administrativa del Ejecutivo Federal es por naturaleza cambiante, por lo que se refiere al tipo y número de dependencias y distribución de competencias entre ellas, merced al proceso permanente de adecuación de la administración pública a nuevas circunstancias históricas, lo cual quedó ampliamente demostrado al realizar el análisis de la génesis del aparato administrativo gubernamental. Con base en la concepción anterior, es posible afirmar que cualquier organización administrativa es transitoria y, por tanto, sujeta a múltiples transformaciones.

# PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA



En el mismo sentido es que debe ser analizada la nueva organización de la administración pública federal establecida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como una solución que, en un momento específico de la historia de México, ha sido considerada conveniente y útil para la mejor atención de las demandas del pueblo al través del ejercicio más eficiente de la función pública, mas no como una camisa de fuerza inmutable que se pretenda heredar a futuras generaciones. Por el contrario, aquellas soluciones administrativas que incluso en el presente no logren acreditar justificación práctica y eficiencia, deberán ser desechadas dentro del proceso permanente de adecuación administrativa.

Es por todo ello, por las razones antes expuestas, que la atención debe centrarse, más que en tal cual cambio administrativo concreto, por naturaleza contingente, en los basamentos jurídicos que pueden constituir la teleología que oriente el desarrollo de la administración mexicana en las décadas venideras. Dentro de este proceso tiene más significación jurídica y trascendencia práctica la consolidación de ciertas funciones administrativas.

Inclusive, en relación con el modelo original establecido por la multicitada Ley Orgánica, ya se han realizado importantes cambios administrativos, como por ejemplo, la transferencia de funciones en materia de adquisición de bienes y la propia Dirección de Bienes Muebles en favor de la Secretaría de Comercio, originalmente asignarlas a las secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público respectivamente. Las prioridades cambian en paralelo a las nuevas demandas y necesidades del desarrollo. Así por ejemplo, puede apreciarse la importancia estratégica que tiene para México la explotación de hidrocarburos, frente a lo cual ha habido necesidad de realizar cambios a la infraestructura administrativa que no se encontraba preparada. Lo mismo podría decirse en materia de suministro de alimentos -otra de las prioridades gubernamentales- en donde, por ejemplo, pudiera darse el caso, para el debido cumplimiento de este objetivo, como en alguna ocasión se ha comentado, que el gobierno no decidiese constituir una secretaría específicamente encargada de esta materia, lo cual implicaría, con toda seguridad, cambios a la actual estructura general de la administración pública en los campos, por ejemplo, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares o del propio Departamento de Pesca.

Con todo lo anterior simplemente se pretende apoyar el planteamiento de "la contingencialidad connatural de la estructura del aparato administrativo gubernamental. Sentada esta premisa, a continuación haremos ciertas observaciones sobre algunos de los cambios realizados.

En nuestra opinión, la dificultad mayor radica en que algunos de los cambios administrativos aún no logran consolidarse prácticamente y, por

lo tanto, no han producido los [ltoS que de ellos se esperan. Tal es el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto (que comentaremos en el siguiente capítulo) y el de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. No hay duda acerca de la justificación de fusionar las anteriores secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos, ya que se trata de una misma materia: el desarrollo agropecuario que lleva implícita la utilización de los recursos hidráulicos, razón por la cual se daban frecuentemente casos de concurrencia y duplicidad funcional; pero lo que ahora se requiere es que de las anteriores dependencias surja una nueva, debidamente fusionada, que elimine las concurrencias, ya que no se trata simplemente de asignar dos secretarías a un mismo titular. Esa es, pues, la labor de los funcionarios responsables de esta nueva dependencia: *lograr prácticamente una verdadera fusión por integración.*

#### V. ALGUNAS IMPLICACIONES DE LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS

En el resolutivo tercero transitorio de la LOAPF se estableció que el traspaso de las diversas unidades administrativas de una dependencia a otra se haría incluyendo *el personal a su servicio, mobiliario, vehiculos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y, en general, el equipo que la dependencia haya utilizado para la atención de los asuntos a su cargo.*

Fue propósito presidencial realizar todos los cambios administrativos mencionados sin afectar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. Dicho propósito quedó expresamente consignado en la exposición de motivos de la LOAIF, señalándose que en ningún caso las modificaciones propuestas en dicha proyecto de Ley afectarían los derechos laborales adquiridos por el personal de la administración pública federal.

Con el fin de garantizar el efectivo respeto a los derechos laborales, la propia ley estableció en su artículo segundo transitorio que el personal involucrado en el cambio "en ninguna forma resultará afectado en los derechos que haya adquirido" y que "si por cualquier circunstancia algún grupo de trabajadores resultare afectado con la aplicación de esta Ley, se dará intervención, previamente, a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y al Sindicato correspondiente".

Paralelamente a estos postulados fundamentales, fue establecido un procedimiento para la reasignación del personal, el cual fue puesto bajo la responsabilidad de la Comisión de Recursos Humanos (D. O., 31-1-1977). Y tiene por objeto el que la reorganización administrativa se haga "preservando todos los derechos del personal al servicio del Estado". Para el cumplimiento del propósito anterior y con el fin de realizar los cambios en forma eficiente, se constituyeron grupos informales integrados por los

'oficiales mayores de las dependencias involucradas; todo lo cual fue logrado ampliamente, sobre todo si tomamos en cuenta que la reorganización implicó la transferencia de 59 unidades administrativas; la reubicación de 79 mil plazas; la regularización de 3,169 trabajadores y la reasignación de partidas presupuestales por más de 29,000 millones de pesos.

*Necesidad de regular jurídicamente el cambio administrativo*

Hemos afirmado durante el desarrollo de esta investigación que la estructura orgánica de la administración pública es por naturaleza cambiante y lo seguirá siendo en el devenir histórico de México, porque nuevas y distintas serán las necesidades que una población en constante crecimiento planteará al gobierno de la República. Si aceptamos como válida la premisa anterior, estaremos de acuerdo en la conveniencia de establecer ciertas reglas jurídicas que deberían observarse en cada caso de cambio administrativo; regular, por ejemplo, lo relativo al cambio del personal de una dependencia a otra (lo cual en alguna medida ya se contempla en el Acuerdo Presidencial de Reasignación de Personal), así como de los recursos presupuestales correspondientes, a fin de que las transformaciones administrativas se realicen con mínimas alteraciones en todos los órdenes y de la manera más eficaz que sea posible.

Debemos recordar, con base a lo señalado por diversos autores, como Garrido Falla, que la labor de administración interna, o sea la revisión de las estructuras y procedimientos, debe ser concebida como una función permanente de la administración pública, la que requiere de constantes adecuaciones a fin de irse adaptando a nuevos requerimientos; es por ello que se justifica sobradamente una regulación jurídica procedimental para tal efecto. Dicho instrumento serviría también para regular jurídicamente la creación, modificación o extinción de instituciones públicas con personalidad jurídica.

En tal sentido, debería aprovecharse la valiosa experiencia recientemente tenida en nuestro país en relación con la ejecución de una reforma profunda y radical de prácticamente toda la administración pública. Al tenor de la propuesta anterior, mencionaremos algunos de los principales fenómenos de reorganización administrativa, los cuales referiremos simplemente a guisa de ejemplo para mostrar la amplia gama de posibilidades que en este terreno puede darse, y ante las cuales sería conveniente formular previsiones jurídico-administrativas, principalmente regular las implicaciones del derecho burocrático que a cada caso corresponden.

Finalmente cabe señalar que muchos de los fenómenos de reorganización administrativa anteriormente descritos se dieron, y de hecho siguen operándose; con motivo de 'la instrumentación' del programa presidencial

# PRINCIPALES FENOMENOS DE REORGANIZACION ADMINISTRATIVA

## SIMBOLOGIA PROPUESTA:

**O** SECRETARIA DE ESTADO

 ORGANISMO DESCONCENTRADO

**D** ORGANISMO DESCENTRALIZADO

 EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL

 EMPRESA PRIVADA

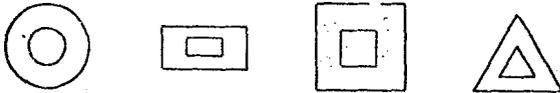
### REORGANIZACION ESTRUCTURAL. GENERAL

Implica la modificación del número de instituciones existentes.

#### • FUSION POR INCORPORACION:

##### IGUAL NATURALEZA JURIDICA:

Incorporación de una o más instituciones a otra de igual naturaleza jurídica, que es la que subsiste.



##### DIFERENTE NATURALEZA JURIDICA:

Incorporación de una o más instituciones a otra de diferente naturaleza jurídica, que es la que subsiste.



CONCENTRACION      CENTRALIZACION      DESCENTRALIZACION      CENTRALIZACION

#### • FUSION POR INTEGRACION:

Unión de dos o más instituciones de igual naturaleza jurídica para formar una nueva.



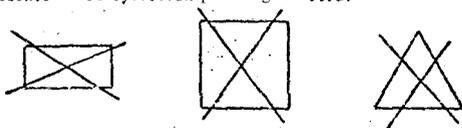
#### • CREACION:

Establecimiento de una nueva institución para realizar funciones hasta entonces no ejercidas por ninguna otra.



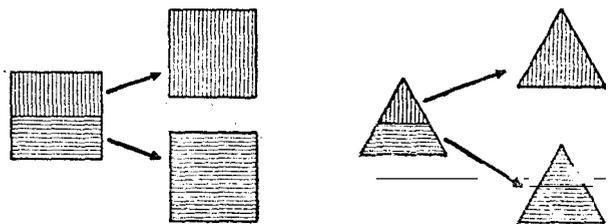
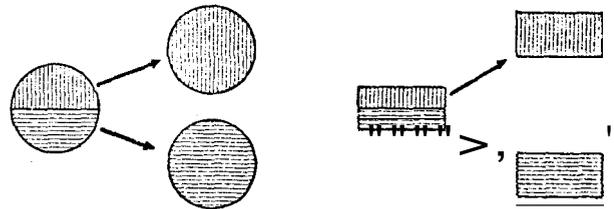
#### • DISOLUCION o EXTINCION:

Terminación de la existencia jurídica de una institución, cuyas funciones no se ejercerán por ninguna otra.

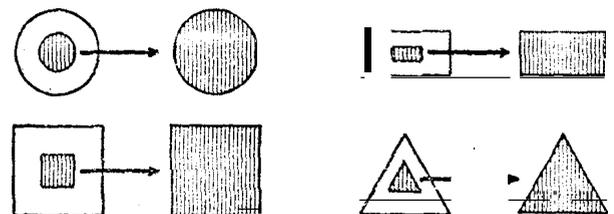


#### • DESMEMBRACION:

-TOTAL.- Transmisión de todas las funciones de una institución para formar dos o más nuevas de igual naturaleza jurídica.

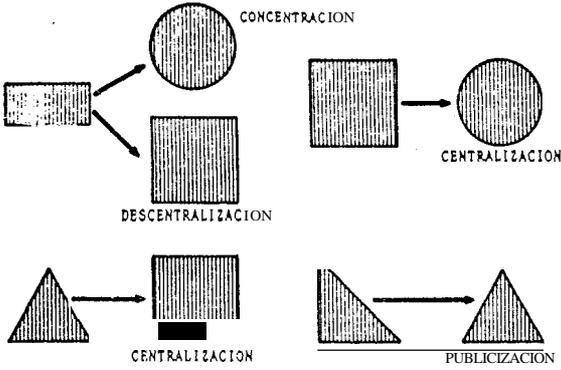


-PARCIAL.- Transmisión de parte de las funciones de una institución para formar una nueva de igual naturaleza jurídica.

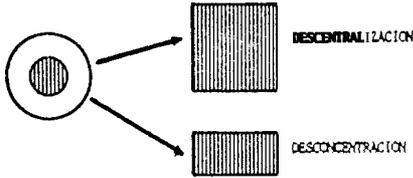


TRANSFORMACION

**TOTAL** - Transmisión de todas las funciones de una institución para formar un, o más instituciones de diversa naturaleza jurídica.



**PARCIAL** - Transmisión de parte de las funciones de una institución para formar una o más instituciones de diversa naturaleza jurídica.



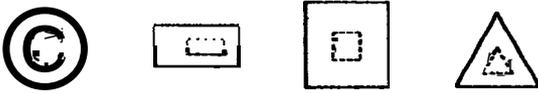
REORGANIZACION FUNCIONAL GENERAL

Implica la transferencia de funciones de una institución a otra, pero sin alterar el número de dependencias.

ABSORCION:

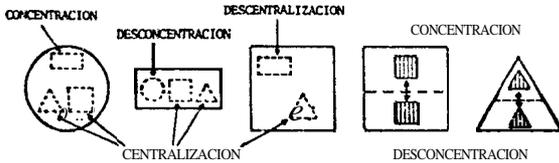
**IGUAL NATURALEZA JURIDICA:**

Una institución absorbe parte de las funciones de una o más instituciones de igual naturaleza jurídica.



**DIVERSA NATURALEZA JURIDICA:**

Una institución absorbe parte de las funciones de una o más instituciones de diversa naturaleza jurídica.

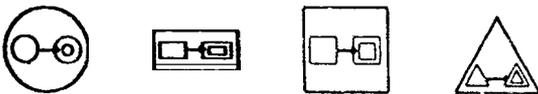


REORGANIZACION ESTRUCTURAL INSTITUCIONAL

Implica la modificación del número de órganos internos de una institución.

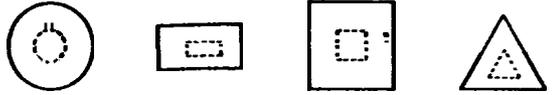
FUSION POR INCORPORACION:

Incorporación de uno o más órganos internos a otro que ya existe.



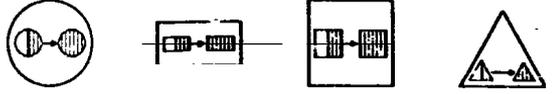
FUSION POR INTEGRACION:

Unión de dos o más órganos internos para formar uno nuevo.



FRAGMENTACION:

**PARCIAL** - Transmisión parcial de las funciones de un órgano interno para formar uno nuevo.



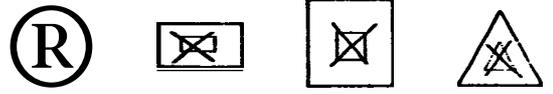
**TOTAL** - Transmisión total de las funciones de un órgano interno para formar dos o más nuevos.



Creación de nuevas funciones para ser ejercidas por un nuevo órgano interno.



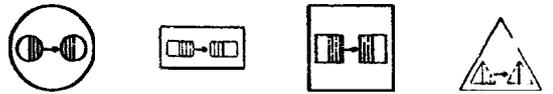
Supresión de un órgano interno y de sus funciones.



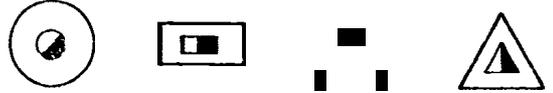
REORGANIZACION FUNCIONAL INSTITUCIONAL

Implica la transferencia de funciones de un órgano interno a otro de la misma institución, pero sin alterar el número de ellos.

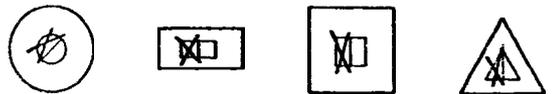
Transferencia parcial de funciones de un órgano interno a otro existente dentro de una misma institución.



Agregación de nuevas funciones a un órgano interno de una institución.



Supresión de parte de las funciones de un órgano interno de una institución.



para mejorar la organización y funcionamiento de la administración pública federal. A cada uno de los casos enunciados corresponden consecuencias diversas en los órdenes jurídico y administrativo; de ahí la conveniencia de institucionalizar el procedimiento de cambio administrativo al través de una ley que regule la forma de efectuar los cambios, consecuentemente a la tesis que sobre el particular hemos venido sosteniendo en el sentido que *la administración interna del gobierno debe ser concebida como una función permanente* y no sólo como un programa temporal.

Para dimensionar la conveniencia de contar con una ley que estableciera las bases del procedimiento de reforma administrativa, bástenos señalar, a manera de ilustración, las implicaciones de los cambios administrativos referidos en lo concerniente al personal al servicio de las instituciones involucradas. Como es sabido, en México cada dependencia del Ejecutivo aplica, de hecho, normas, políticas y criterios diferentes para administrar a su personal, debido a la ausencia de un sistema jurídico administrativo homogéneo de aplicación real en toda la administración pública; asimismo, existen dos regímenes jurídicos diferentes -apartados A y B del artículo 123 Constitucional.- para regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado. Pues bien, la incorporación a una dependencia de trabajadores provenientes de otras áreas, dadas las condiciones descritas, tiene importantes repercusiones en múltiples aspectos: *jurídicos, administrativos, políticos y sociales.*

La concentración de trabajadores de diversas instituciones públicas puede implicar algunas situaciones especiales que sería conveniente regular jurídicamente en el instrumento que se propone. Dichas situaciones se refieren principalmente a la diversidad de: *a)* régimen jurídico-laboral constitucional (apartados A y B del artículo 123); *b)* condiciones generales de trabajo; *c)* reglamentos de escalafón; *d)* regímenes de remuneraciones, prestaciones y servicios; *e)* políticas y procedimientos de administración de personal; *f)* catálogos de puestos; *g)* sindicatos. Todo ello implica, como es lógico, la instrumentación de adecuados procedimientos para la unificación de los instrumentos jurídico-laborales básicos, y para la fusión sindical cuando proceda; aspectos éstos que requieren de una adecuada negociación con los trabajadores y sus representaciones sindicales a fin de no afectar sus derechos y no generar conflictos políticos y sociales.

#### BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- Carrillo Castro, Alejandro: *La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de 101 Trabajadores del Estado, México, 1977.

- — — — : *Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)*,<sup>1</sup> Revista de Administración Pública, núms. 31-32, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977.
- Fraga, Gabino: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, undécima edición, México, 1966.
- Grupo de directores jurídicos de la administración pública centralizada: *Diversos dilemas jurídicos*, documento inédito de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- Presidencia de la República: *Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- — — — : *La comisión interna de administración y programación, Guía para su integración y funcionamiento*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- Serra Rojas, Andrés: *Derecho administrativo*, Editorial Poma, séptima edición, México, 1976.
- — — — : *Las formas de organización administrativa federal*, Revista de Administración Pública, núms. 31-32, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977•

## CAPITULO IX

# FORTALECIMIENTO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL

## SUMARIO

I. Principales funciones administrativas **generales** de la administración pública. II. Administración gubernamental interna. III. Planeación, programación y presupuestación. IV. Gestión de **personal** público.

### I. PRINCIPALES FUNCIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Quizás uno de los aspectos que mayor énfasis ha recibido dentro del proceso de reorganización administrativa, ha sido el fortalecimiento de aquellas funciones horizontales o generales que contribuyen a la marcha coherente y eficiente de la administración pública. No basta con establecer las funciones que en lo individual deben realizar las diversas dependencias y entidades públicas, sino que es menester identificar y regular aquellas atribuciones globales que corresponden a la administración pública considerada como un todo *orgánico y funcional*.

En lo concerniente al aspecto *orgánico* de la administración pública, la nueva Ley Orgánica señala con toda precisión las instituciones que la componen; en cuanto al aspecto funcional, ha identificado y regulado las funciones generales fundamentales que debe desarrollar el aparato administrativo federal, y son básicamente: 1) la administración interna; 2) la planeación, programación y presupuestación; 3) la contabilidad, información y estadística; 4) la evaluación, control y vigilancia; 5) la gestión de personal público, y 6) la administración de recursos materiales y financieros. Cada una de estas funciones ha sido regulada por diversos dispositivos jurídicos, que se originan y apoyan en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Administración, según pudimos apreciar al analizar la base jurídica que sustenta al proceso de reorganización administrativa."

Por la importancia que reviste para los efectos de este trabajo, haremos un somero análisis de las siguientes funciones:

1 *Supra*, caps. VII y VIII.

- a) Administración gubernamental interna;
- b) Planeación, programación y presupuestación, y
- e) *Gestión* de personal público.

## 11. ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL INTERNA

En congruencia con la tesis que hemos sustentado en el sentido de que la organización administrativa es por naturaleza cambiante, en virtud de las constantes modificaciones y adecuaciones que debe recibir para responder a nuevas demandas y circunstancias históricas, la labor de revisión y reorganización administrativas adquiere naturaleza de *función permanente* del gobierno y no de acción gubernamental ocasional o aislada.

Con el objeto de que el importante programa que en esta materia ha venido instrumentando la presente administración no quede con el tiempo reducido a una mera acción coyuntural, se decidió institucionalizar la función de administración interna del gobierno mediante acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 24 de abril de 1979, a partir del cual debe ceder su lugar, el concepto de "reforma administrativa", pues éste tiene más bien una connotación espacio-temporal referida a un programa específico de gobierno.

*Bas; jurídica*

La institucionalización de la función administrativa interna del gobierno federal se establece en los siguientes dispositivos jurídicos básicos: 1) el artículo 80. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que faculta al presidente de la República para "estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución"; 2) el Acuerdo Presidencial del 3 de enero de 1977, que crea la Coordinación General de Estudios Administrativos -directamente adscrita a la Presidencia de la República- encargada de ejercer la función de administración interna del Gobierno; y, 3) el Acuerdo Presidencial del 24 de abril de 1979, por el cual "las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa", Mediante este acuerdo se concentra y unifica en un solo instrumento un importante número de disposiciones jurídicas emitidas con anterioridad

Según se desprende del mismo enunciado del acuerdo de abril de 1979, son tres las características principales del proceso administrativo: es *permanente, programado y participativo*. En nuestro concepto, y de acuerdo con la permanencia de la función y su institucionalización, el citado acuerdo

presidencial debería hablar más bien de *administración interna* que de "reforma administrativa", la que sería en todo caso una de las medidas o acciones de la función de administración gubernamental interna.

### *Definición y naturaleza de la función de administración gubernamental interna*

El presidente López Portillo señaló en los considerandos del Acuerdo de 24 de abril que es indispensable programar y dirigir conscientemente los cambios y adecuaciones que permanentemente requiere la administración pública federal, y que para ello se vuelve necesario institucionalizar mecanismos de reforma tanto a nivel global como sectorial e institucional, en los que participen los funcionarios y los empleados públicos involucrados en los procesos sujetos a estudio y revisión, y cuando sea el caso, la propia ciudadanía. Señala el presidente que al titular del Ejecutivo Federal corresponde iniciar e instrumentar las *reformas que se refieren al ámbito global de la administración pública federal*; en tanto que a los titulares de las dependencias y de las entidades paraestatales, les corresponde proponer y ejecutar, en su caso, las reformas que habiendo sido aprobadas por el presidente de la República se ubiquen en el *ámbito sectorial o institucional*.

A continuación destacaremos las principales características de la función de administración interna del gobierno:

1) Se trata de una función directamente asignada al presidente de la República, lo cual constituye un factor de apoyo político de! más alto nivel, que garantiza la debida ejecución de las acciones gubernamentales en esta materia. Para el ejercicio de esta función, el presidente se apoya, como ya indicamos, en la Coordinación general de Estudios Administrativos; pero como el pivote de la reforma lo constituye el *sistema de programación-presupuestación*, la Secretaría del ramo tiene un papel fundamental:

el eje sobre el cual deben apoyarse los trabajos de reforma administrativa está constituido por el *proceso de injormación, programación, y evaluación de las actividades gubernamentales*, por lo que los esfuerzos de modernización y mejoramiento administrativos deberán orientarse básicamente a la atención de las prioridades nacionales en cada dependencia, sector o entidad, dentro del marco que para tal efecto se defina."

1 Cfr. **Exposición de motivos**, acuerdo presidencial publicado en el D. O. de 24-IV-1979.

2) Para el debido cumplimiento de su función de *estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública federal y coordinar y evaluar su ejecución*, la Coordinación General de Estudios Administrativos queda obligada jurídicamente a establecer el *marco global, el programa anual y los lineamientos generales a los que habrán de ajustarse las reformas administrativas*. (Artículo 30., acuerdo presidencial 24-IV-1979). Se distinguen tres tipos de cambios administrativos: primero, los *globales* que se refieren a modificaciones orgánico funcionales de la administración pública en su conjunto, o bien de dos o más dependencias o entidades -agrupadas en distintos sectores administrativos- segundo, *sectoriales* que comprenden modificaciones de dos o más entidades agrupadas en un mismo sector administrativo; y, tercero, *institucionales* que se refieren al ámbito interno de cada dependencia o entidad.

Para los casos de *creación o extinción* de órganos desconcentrados, los titulares de las dependencias, previo dictamen de la Coordinación General de Estudios Administrativos, propondrán al Ejecutivo Federal los proyectos correspondientes. Los coordinadores de sector están facultados para formular proyectos de creación de nuevas entidades paraestatales, los cuales serán propuestos al titular del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, previa opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos (artículo 11, acuerdo presidencial 24-IV-1979).

3) Como los proyectos de cambio administrativo generalmente traen aparejadas implicaciones presupuestales, los titulares de las dependencias habrán de hacer las previsiones necesarias en sus proyectos de presupuesto de egresos, de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 50. del acuerdo de 24 de abril de 1979:

Los titulares de las dependencias y los funcionarios responsables de las entidades deberán programar sus reformas administrativas sectoriales e institucionales de acuerdo al marco global del programa de reforma administrativa y a los lineamientos elaborados por la Coordinación General, e incluirlas específicamente como parte de los anteproyectos de programas de acción, así como del presupuesto de egresos que la Secretaría somete a la consideración del Presidente de la República, siendo los coordinadores el conducto para la presentación de los programas de las entidades agrupadas en su sector. La Coordinación General emitirá el dictamen respectivo de los programas específicos de reforma administrativa.

En los considerandos del acuerdo antes citado se señala que la Secretaría de Programación y Presupuesto es la dependencia competente para someter al presidente de la República los proyectos de programa de acción

del sector público y de presupuesto de egresos de la Federación. En dichos proyectos deberán quedar incluidas tanto las acciones de reforma administrativa que proyecten realizar las dependencias y entidades de la administración pública federal, cuanto los proyectos de modificaciones de la estructura y bases de organización de las entidades paraestatales; asimismo deberán incluirse las iniciativas para fusionar, disolver o liquidar dichas entidades.

4) La Coordinación General de Estudios Administrativos está facultada para emitir dictámenes sobre los diversos proyectos de reforma administrativa que presenten los titulares de las dependencias y está autorizada para realizar visitas periódicas de evaluación, para lo cual se relacionará con las Comisiones Internas de Administración y Programación que son, como hemos visto, los mecanismos participativos por excelencia, encargados de la instrumentación de los programas de administración interna de las dependencias. Los resultados de la evaluación deberán hacerse del conocimiento del titular del Ejecutivo y de los titulares de las dependencias respectivas.

5) Previo acuerdo del presidente de la República, la Coordinación General de Estudios Administrativos prestará la asistencia técnica que para la administración interna le soliciten los otros poderes federales y los gobiernos estatales y municipales: "Con absoluto respeto a la soberanía de los distintos niveles de gobierno / a solicitud de parte, es posible prestar la asistencia técnica que requieran los gobiernos de los Estados y Municipios en la programación y ejecución de las reformas administrativas que emprenda." (Exposición de motivos/acuerdo presidencial 24-IV-79,)

### III. PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN y PRESUPUESTACIÓN

#### *Trascendencia*

Con toda seguridad podemos afirmar que las funciones de *planeación, programación y presupuestación*, junto con la *administración interna*, constituyen el pivote, el eje que con el tiempo dará coherencia, unidad, eficiencia y orientación al quehacer de la administración pública, esta es pues, en nuestra opinión, la modificación funcional más trascendente introducida por el nuevo derecho positivo mexicano. Señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paracstatal deberán conducir sus actividades en *forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el presidente de la República* (artículo 9). Añade la propia Ley que las dependencias "establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de *planeación, programación, presu-*

puestación..." (artículo 20). Asimismo, el artículo 26 de la ley establece que las dependencias de la administración se encargarán del "estudio, planeación y despacho" de los negocios del orden administrativo del Poder Ejecutivo.

El presidente López Portillo ha destacado en diversas ocasiones la importancia de la *normatividad* y la *programación* como instrumentos fundamentales para la conducción del cambio social; en su concepto normal y programar son dos esfuerzos para influir en el futuro: el primero de ellos "se expresa en los derechos adquiridos al través de un tormentoso proceso histórico que ha costado a la humanidad milenios de experiencias acumuladas"; el segundo, la programación, "es el aprovechamiento de las experiencias históricas para influir ordenada, racional, serenamente en el porvenir como intención". Ambos instrumentos, la normatividad y la programación, se expresan al través de nuestro sistema constitucional y democrático mexicano.<sup>3</sup> Afirma el presidente que "tanto la modalidad normativa como la programática -la primera significada por las técnicas jurídicas y la segunda por las económicas- (están) puestas en la historia por el hombre, como propósitos para influir en el porvenir"; añade que una y otra, con sus respectivas áreas específicas y sus zonas de intercontacto, deben ser concebidas como instrumentos esenciales para conducir las decisiones del gobierno y prever el desarrollo futuro del país."

Carrillo Castro afirma que la planeación en México es un proceso ampliamente participativo, obligatorio para el sector público e inducido y concertado por lo que se refiere a los sectores social y privado, pero dichos compromisos, en su opinión, se vuelven exigibles una vez que han sido libre y responsablemente concertados. Con el objeto de fortalecer el sistema de planificación económica del país, uno de los actos iniciales del actual gobierno fue el envío al Congreso de la Unión de las iniciativas de las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; de la del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y de reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados,

### *Antecedentes*

A continuación haremos referencia a los principales antecedentes que registra el México postrevolucionario en materia de planificación económica gubernamental:

<sup>3</sup> Palabras pronunciadas al término de la Reunión Nacional sobre Formación y Capacitación para el Trabajo, Atlihuetzia, Tlax., 17 de diciembre, 1975.

<sup>4</sup> Palabras pronunciadas en la Reunión de las Organizaciones Nacionales de Economistas, México, D. F., 8 de diciembre, 1975.

• *El derecho y la programación, instrumentos para la conducción democrática del cambio social*, INAP, Serie Praxis, núm. 18, México, 1979, p. 35.

a) Desde luego es debido referir en primera instancia que desde la promulgación de la Constitución de 1917 ya se establecen objetivos y prioridades del desarrollo nacional; por ejemplo en materias de: *educación pública* (artículo 30.), *justicia social agraria y laboral* (artículos 27 y 123), *desarrollo económico* mediante la explotación de recursos naturales (artículo 28).

También deben citarse como antecedentes importantes los siguientes: la primera Ley de Planeación, promulgada por el presidente Ortiz Rubio en 1930; los planes sexenales de los Presidentes Cárdenas y Avila Camacho (1933 y 1939); la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, promulgada por el presidente Alemán en 1947, la cual estableció la Comisión de Inversiones (a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal, encargado al Banco de México en 1948.

Por su parte, el presidente Ruiz Cortínez convirtió la Comisión de Inversiones en una dependencia directa del presidente. Con base en todos estos antecedentes, el presidente López Mateos expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 24-XII-1958) y creó la *Secretaría de la Presidencia, que quedaba encargada de la programación de inversiones y de la formulación del Plan General del Gasto Público y planes nacionales de desarrollo económico y social*. Le asignó a las secretarías de Hacienda y Patrimonio Nacional las funciones de *programación, presupuesto y control* de las actividades de la administración pública federal.

Carrillo Castro destaca con toda atinencia una casualidad histórica que viene a resultar vital en la consolidación de este proceso:

Dieciocho años más tarde, un servidor público que había tenido oportunidad de participar directamente en estos tres procesos —primero como Subsecretario de la Presidencia y del Patrimonio Nacional y después como Secretario de Hacienda— asciende a la Primera Magistratura del país y, tomando muy en cuenta las experiencias anteriores, propone la *creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto* dentro de una *nueva concepción integral de la Administración Pública*, misma que queda plasmada en la primera Ley Orgánica que lleva ese nombre y con la cual puede decirse que *culmina el largo proceso de gestación de un Derecho Administrativo con propósitos programáticos*, cuyas características quedaron ya *apuntadas, si bien en grandes trazos, en la propia Constitución de 1917.*<sup>6</sup>

• *Idem*, p. 32.

### *Base jurídica*

El sistema planeación-programación-presupuestación está apoyado jurídicamente por los siguientes dispositivos: 1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al través de sus artículos 90. y 20 (programación de las actividades de la administración pública) y artículo 32 que establece la Secretaría de Programación y Presupuesto como la dependencia responsable de la planeación y programación económicas y sociales del país; 2) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que regula específicamente la forma de conducción del proceso de programación-presupuestación de las dependencias y entidades del gobierno federal; y, 3) Decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, mediante el cual se fortalece el ejercicio del control del Legislativo sobre la gestión económica del Ejecutivo Federal. íntimamente vinculados a estas funciones de programación y presupuestación, están los aspectos financieros del gasto público, para lo cual se promulgó la Ley General de Deuda Pública (D.O. 31-XII-1976).

Paralelamente a las disposiciones jurídicas referidas, es importante destacar la formulación de los lineamientos presidenciales a los que deberán ajustarse tanto la administración pública en su conjunto, cuanto las dependencias y entidades en lo particular para la programación y presupuestación de las actividades gubernamentales.<sup>1</sup>

### *Estructura funcional del sistema*

Con base en las disposiciones jurídicas y lineamientos mencionados, señalaremos la forma en que el sistema de planeación-programación-presupuestación se integra y articula al través de las siguientes instancias o niveles gubernamentales:

- Presidente de la República.
- Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público; y, Comisión Gasto-Financiamiento.
- Titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.
- Entidades paraestatales,

<sup>1</sup> Cfr. *Bas« legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal*, Presidencia de la República, *Coordinación General de Estudio. Administrativos, México*, 1979.

Al *presidente de la República* corresponde:

— Definir los objetivos generales y las prioridades del programa de gobierno en los ámbitos nacional, regional y sectorial, así como establecer las políticas, metas, prioridades y restricciones del programa-presupuesto y su correspondiente programa financiero;

— Sancionar el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, el programa financiero y los programas específicos regionales y sectoriales;

— Aprobar el proyecto de programación-presupuestación-financiamiento de las acciones del gobierno federal para enviar al Congreso de la Unión los respectivos proyectos de presupuesto de egresos y de Ley de Ingresos de la Federación.

A la *Secretaría de Programación y Presupuesto* corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

— Elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social; el plan general del gasto público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el presidente de la República (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículo 32. Fracción 1).

-Esta dependencia tiene a su cargo la responsabilidad operativa básica del desarrollo de los sistemas de planeación-programación-presupuestación, contabilidad gubernamental y gasto público, para lo cual ejerce diversas funciones de: *autorización, coordinación, vigilancia, control y evaluación de las tareas públicas gubernamentales* (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

A la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* corresponde fundamentalmente establecer la política de ingresos del gobierno federal y operar los procedimientos de recaudación económica con los que se financiará el gasto público federal. En tal sentido está responsabilizada de la Formulación del proyecto de programa financiero nacional. Asimismo, esta dependencia es responsable de las proyecciones y control de la deuda pública (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley General de Deuda Pública).

A fin de garantizar la congruencia necesaria que debe existir entre las políticas de ingresos y egresos del gobierno federal, a cargo de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, respectivamente, fue establecida la *Comisión Gasto-Financiamiento* "como instancia de coordinación y preparación de la información que requieren ambas secretarías para operar como dependencias de orientación y apoyo global"; le corresponde a esta Comisión la "compatibilización de las decisiones que a cada dependencia corresponden". Las funciones y actividades "tendrán básicamente un carácter asesor y preparatorio de las decisiones institucionales correspondientes. El trabajo de la Comisión permitirá la elaboración de un

programa simultáneo de gasto-financiamiento para la Administración Pública Federal".

A los *titulares de las dependencias de la administración central* corresponde el "*estudio, planeación y despacl.*" de los negocios del orden administrativo" en sus respectivos ámbitos de competencia institucional (artículo 26, LOAPF), así como la formulación y ejecución de sus programas de trabajo debidamente presupuestados y apoyados financieramente, para lo cual deben mantener una vinculación estrecha con las secretarías de Hacienda y Programación para las autorizaciones y controles correspondientes. Pero además, según hemos visto con anterioridad, por disposición de la Ley Orgánica la mayoría de los titulares de las dependencias ejercen funciones de coordinadores de sector, lo cual implica: *planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal* que determine el Ejecutivo Federal (artículo 51, LOAPF). Cada entidad contará con una unidad encargada de *planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público* (artículo 70., LPCGPF).

A las *entidades de la administración pública paraestatal* corresponde presentar sus respectivos proyectos de programas-presupuesto a los coordinadores de sector para los efectos señalados por el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración. Como hemos visto, la figura de la *sectorización* fue introducida para efectos de una mejor coordinación administrativa de la administración pública federal, en su conjunto, así como para una más eficiente programación y control de las actividades del gobierno federal, pero ello no implica cambios jurídicos sustanciales en cuanto a la naturaleza de las entidades paraestatales, las que siguen conservando su personalidad jurídica y patrimonio propios.

Íntimamente vinculada con el proceso de programación está la constitución del Sistema de Adquisiciones del Sector Público, el cual ha sido encomendado a la Secretaría de Comercio para que en forma unitaria se ejerza un efectivo control sobre esta importante materia de la administración pública.

### *Comentario general*

No cabe la menor duda acerca de la importancia y justificación de la existencia de un adecuado procedimiento para la *planeación, programación y presupuestación de las actividades públicas gubernamentales*. Pero transitar de la *anarquía* al orden es un paso difícil que debe ser gradual; *pasar del procedimiento tradicional;* en el cual se' asignaban en bloque grandes

• *Idem*, pp. 47 y 48.

partidas presupuestales a las dependencias, a un sistema de presupuestación por programas específicos, es un cambio que implica la adquisición de una sólida cultura administrativa, de una preparación técnica y de una actitud de parte de los funcionarios y empleados públicos para conducir sus acciones en forma programada. Esa es precisamente la principal diferencia existente entre una administración pública desarrollada y otra subdesarrollada.

Quizás el error que se ha cometido en este caso es haber querido transitar bruscamente, como por arte de magia, de una situación anárquica, representada por lo que pudiera llamarse un libertinaje presupuestal, a un sistema demasiado detallista, exageradamente tecnificado, que requería de las dependencias una información innecesariamente detallada, como el señalar los "días hombre" requeridos para "cada actividad" de cada programa, lo cual implica, asimismo, una serie de trámites y papeleos administrativos sumamente complejos y por demás injustificados, ya que por otro lado la secretaría responsable de la autorización del gasto público aprueba finalmente los presupuestos con el criterio tradicional de grandes partidas presupuestales por dependencia, sin tomar en cuenta el esfuerzo concreto, específico, de detalle que cada institución realiza para la presupuestación de sus proyectos por programas, lo cual ha producido desconcierto e incredulidad hacia el proceso mismo de programación.

Se ha considerado a la Secretaría de Programación y Presupuesto no como la dependencia rectora, normativa y de auxilio para la conducción programada de la administración pública, sino como un enlace, como una instancia burocratizada o la de obstaculización presupuestal. La anterior crisis ha quedado claramente reflejada en el hecho de que en poco más de dos años de la presente administración, la Secretaría ha tenido tres titulares. Era previsible que ésta sería la reforma más difícil, la que más resistencias generaría, ya que afectaba a un verdadero feudo administrativo constituido a lo largo de muchos años dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que manejaba conjunta y simultáneamente los procesos de ingreso y egreso públicos. Cabe señalar que el gobierno federal está realizando un importante esfuerzo por consolidar esta reforma, por definir claramente los ámbitos de competencia en esta materia, por inducir en los servidores públicos a nivel institucional una actitud positiva hacia la conducción programada de las acciones públicas dentro de un proceso gradual y flexible que evite el descrédito del sistema. Ya decía Ortega y Gasset que "una costumbre sólo se cambia con otra costumbre".

Una cuestión en la que debiera meditarse con detenimiento es si un secretario de Estado cuenta con la suficiente autoridad política para conducir el proceso de programación económica que implica, en gran medida, su preeminencia por la facultad con que cuenta para autorizar partidas presu-

puestales, ejercer controles contables y financieros y evaluar el funcionamiento económico de las dependencias capitaneadas por secretarios de Estado que constitucionalmente tienen su mismo rango. Probablemente el paso siguiente deba ser adscribir dichas funciones a una oficina técnica directamente de la Presidencia de la República, como sucede en otros países (Francia y Estados Unidos por ejemplo), en los que el titular del Ejecutivo ejerce directamente las funciones de programación, presupuestación y administración interna al través de sus oficinas técnicas.

Por su íntima vinculación con el sistema de programación y control presupuestal creemos conveniente, antes de concluir este tema, hacer referencia al importante decreto de reforma y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (D.O. 31-XII-1976). y es importante esta reforma porque fortalece jurídicamente al Poder Legislativo para vigilar y fiscalizar el funcionamiento del Ejecutivo Federal, en su gestión económica, lo cual junto con la reforma política, pueden constituir un avance fundamental hacia el logro de un efectivo equilibrio entre ambos poderes (el Ejecutivo y el Legislativo). El artículo 70. del decreto referido, Cámara de Diputados, "no solamente comprenderá la conformidad de las establece que la revisión y glosa de la cuenta anual que presente el Ejecutivo Federal, que practique la Contaduría Mayor de Hacienda de la partidas de ingresos, sino que hará una revisión legal numérica y contable del gasto público federal que se extenderá a la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según proceda". La Contaduría Mayor de Hacienda podrá utilizar "cualquier medio de prueba, que conduzca al esclarecimiento de la verdad"; asimismo podrá "practicar visitas, intervenciones o auditorías" (artículo 80.).

El reformado artículo 74: de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su fracción IV que es facultad de la Cámara de Diputados *examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, vigilar que no existan otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios "por acuerdo escrito del Presidente de la República"*. Asimismo, se señala que la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto "*conocer los resultados de la gestión: financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas*"

En el citado artículo se señala asimismo que si una vez realizado el examen por la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias **entre las cantidades gastadas y las partidas** respectivas del presupuesto **o no**

# ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

A  
O  
M  
E  
T  
R  
A  
S  
L  
T  
R  
Z  
A  
O  
A  
  
O  
N  
P  
A  
R  
A  
E  
S  
T  
A  
L  
i  
e  
A

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

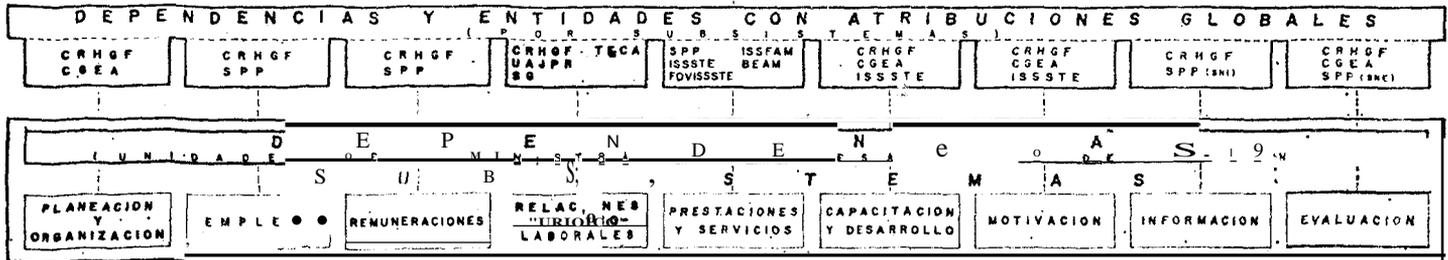
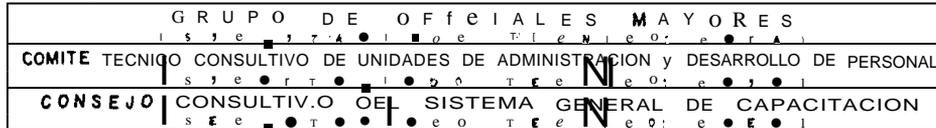
COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

COORDINACION GLOBAL Y SEÑALAMIENTO DE LINEAMIENTOS PRESIDENCIALES

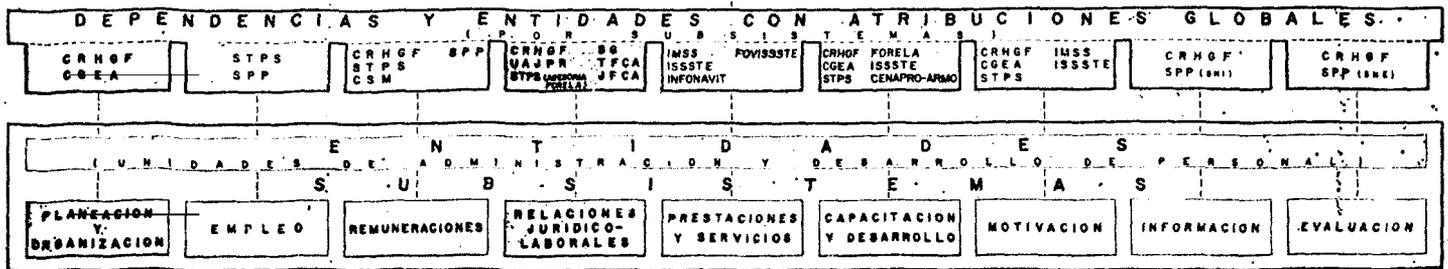
COMISION DE RECURSOS HUMANOS

DEL GOBIERNO FEDERAL DETERMINACION Y PROPUESTA DE NORMAS Y POLITICAS GLOBALES

•  
C  
O  
M  
I  
S  
I  
O  
N  
E  
S  
•



•  
C  
O  
M  
I  
S  
I  
O  
N  
E  
S  
•



PROCEDENC.A

PRINCIPALES ATRIBUCIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO ACTUALMENTE EJERCIDAS POR DIVERSAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL

INSTITUCION	NORMA JURIDICA	
SECRETARIA DE GOBERNACION  COMISION DE RECURSOS HUMANOS CU GOBIERNO FEDERAL	LOAPP 27-IX LOAPF 27-XI LOPTM 27-X LOAPP 27-XII LOAP 27-XIV A.P. 28-XII-72 70, 74, 77, 78, 79 A.P. 31-1-77 (C) 100 UTSP (Agar 1964) II A.P. 31-1-77 (A) 100-1 A.P. 9-11-76 50, 51, 52 A.P. 31-1-77 (A) 50, 51-III A.P. 31-1-77 (B) 50, -III, 19 y VI, 30 A.P. 18-11-78 50, -III y 50, 70 A.P. 11-11-71 70, Transitorio 1, II A.P. 10-1-11 (B) 40 y 50 A.P. 31-1-77 (A) 50, VI, 7, 40, y 50, A.P. 31-1-77 (A) 50, -VI A.P. 31-1-77 (A) 50, -VII A.P. 17-11-74 70, -VI, 11 A.P. 31-1-77 (A) 50, -II A.P. 17-1-71 (A) 50, -I y 50, -IV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tramitar nombramientos e incidencias defuncionarios judiciales</li> <li>• tramitar nombramientos e incidencias defuncionarios de la administracion publica centralizada</li> <li>• organizar y mantener actualizada la informacion relativa al personal civil</li> <li>• intervenir en nombramientos e incidencias no atribuidos a otra dependencia</li> <li>• conducir las relaciones con el tribunal federal de conciliacion y arbitraje</li> <li>• vigilar el cumplimiento de normas sobre semana laboral, horarios y vacaciones</li> <li>• formular e instrumentar las pólizas de remuneraciones</li> <li>• regular la organizacion y funcionamiento del sistema de personal</li> <li>• establecer normas para la regularidad, seguridad y estabilidad del empleo</li> <li>• coordinar el procedimiento permanente de reubicacion y reasignacion de personal</li> <li>• vigilar el cumplimiento de normas sobre semana laboral, horarios y vacaciones</li> <li>• autorizar condiciones generales de trabajo y evaluar su observancia</li> <li>• reglamentar el establecimiento y funcionamiento de mecanismos escalafonarios</li> <li>• elaborar y coordinar un programa general y permanente de capacitacion y desarrollo</li> <li>• formular normas para aprovechar becas para el personal publico</li> <li>• organizar y mantener actualizada la informacion relativa al personal civil</li> <li>• realizar evaluaciones periodicas del funcionamiento del sistema</li> </ul>
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	ITSE 123-26, párrafo II ITSE 91, Y ITSE 110-I y XII	<ul style="list-style-type: none"> <li>• incluir en su presupuesto los gastos del tribunal federal de conciliacion y arbitraje</li> <li>• autorizar condiciones generales de trabajo y evaluar su observancia</li> <li>• señalar e instrumentar políticas para el otorgamiento de prestaciones</li> </ul>
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y DESARROLLO	LOAPP 32-XI LPOCP II IPCC 34, Y LOPEF 11, III, I LPOCP 11 CPOCF 11 LOPEF 11, II, y 102, Y REG. INT. 1-1 HOPIF 11, 34, 38, 147 y 173, Y REG. INT. 101 Y 111 HOPIU 92 y III, I REG. INT. 1-11 REG. INT. 18-11 REG. INT. U-IV, VIII y IX, ISSSTE 114, J, ISSFAM 207 REG. INT. 1-IV ISSSTE 11-1, ISSFAM 207 A.P. 1-11-1, 30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• establecer la política de jubilaciones y pensiones</li> <li>• elaborar y mantener actualizado el catálogo general de puestos</li> <li>• autorizar la compatibilidad para el desempeño de dos o mas empleos</li> <li>• establecer y mantener actualizado el tabulador general de sueldos</li> <li>• llevar el control de plazas</li> <li>• formular e instrumentar las políticas de remuneraciones</li> <li>• controlar el pago de remuneraciones</li> <li>• llevar el registro y filiacion del personal civil del gobierno federal</li> <li>• ordenar el pago de retenciones</li> <li>• revisar los acuerdos sobre jubilaciones y pensiones e interpretar administrativamente las leyes del ISSSTE y del ISSFAM</li> <li>• organizar y mantener actualizada la informacion relativa al personal civil</li> <li>• resolver las inconformidades contra resoluciones de las juntas directivas del ISSSTE y del ISSFAM</li> <li>• coordinar el procedimiento permanente de reubicacion y reasignacion del personal</li> </ul>
SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	LOAPP 30-1 LOPP 40-111 Ley (Agar 1964) A) 100-U y 339-11, Y REG. INT. 22-11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vigilar la observancia en apartado A y disposiciones reglamentarias del artículo se refiere al personal regido por la ley federal de trabajo</li> <li>• establecer y operar la bolsa de trabajo para el personal publico del artículo se refiere al personal regido por la ley federal del trabajo</li> </ul>
COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS	A.P. 3-1-77 1, y Transi. r. 1, A.P. 16-11-78 10, -III A.P. 3-11-73 . A.P. 3-11-73 . A.P. 3-11-73 . A.P. 16-11-74 10, 3 y 20, Y A.P. 3-1-77 11.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regular la organizacion y funcionamiento del sistema de personal</li> <li>• coordinar el procedimiento permanente de reubicacion y reasignacion de personal</li> <li>• elaborar y coordinar un programa general y permanente de capacitacion y desarrollo</li> <li>• promover el establecimiento y operacion de convenios de cooperacion tecnica internacional</li> <li>• formular normas para aprovechar becas para el personal publico</li> <li>• realizar evaluaciones periodicas del funcionamiento del sistema</li> </ul>
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	ISSSTE III A.P. 3-11-73 I, IV, y A.P. 24-11-71 10.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• elaborar y coordinar un programa general y permanente de capacitacion y desarrollo</li> </ul>

existiera exactitud o justificación en los gastos hechos “*se determinará las responsabilidades de acuerdo con la ley*”.

Como se puede apreciarse, las anteriores reformas otorgan una facultad amplísima al Congreso para vigilar al Ejecutivo, facultad que sólo requiere de legisladores responsables para ejercer y para señalar con absoluta honestidad todas aquellas desviaciones en que incurren los funcionarios de la administración pública, a fin de que se apliquen las sanciones jurídicas correspondientes. Esta puede ser la base, pues de un Legislativo fuerte, consciente de la importante función que el pueblo le encomienda para el saneamiento del sistema político y administrativo de nuestro país.

#### IV. GESTIÓN DE PERSONAL PÚBLICO

Los cambios a la organización del aparato administrativo público no pueden darse al margen del personal al servicio del Estado. Es más, para que dichos cambios se traduzcan en beneficios concretos para la población que exige una administración más eficiente y honesta, es preciso inducir una verdadera revolución en el campo de la burocracia administrativa. El gobierno federal consciente de esta situación, decidió instrumentar un programa de que tiene como propósito, precisamente, *mejorar la administración y el desarrollo de los servidores públicos*.

Uno de los principales problemas que en este campo se presenta es que ante la carencia de un servicio civil en la administración pública, cada dependencia aplica normas y políticas distintas y cambiantes, con lo cual se ha producido con el tiempo una situación que pudiéramos calificar de caótica, salpicada de constantes injusticias y de-honestidades que son del conocimiento público. Tampoco existe un órgano central normativo del servicio civil y sí múltiples dependencias y entidades con competencia en la gestión del personal público.

El programa que en esta materia está llevando a cabo el gobierno federal, plantea el cumplimiento de los siguientes propósitos:"

1. Mejorar la administración del personal al servicio del Estado.
2. Promover el desempeño honesto y eficiente de los servidores públicos: y
3. Garantizar los derechos de los trabajadores.

Las responsabilidades generales para la ejecución del programa fueron asignadas por el presidente de la República a las siguientes instituciones:

• Cfr. *Reestructuración del sistema general de administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal*, Preidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979.

La coordinación global del programa y el señalamiento de los lineamientos presidenciales, a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República;

— La determinación y propuesta de normas y políticas globales, a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal;

— El establecimiento de las normas operativas en los ámbitos de su respectiva competencia, a las siguientes instituciones: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Programación Y Presupuesto, e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y

— La adecuación y ejecución del programa queda a cargo del Grupo de Oficiales Mayores; del Comité Técnico Consultivo de Directores de Administración y Desarrollo de Personal; de las dependencias del Ejecutivo Federal; y, de los sindicatos correspondientes.

A continuación presentaremos dos gráficas que muestran: una, la estructura funcional del Sistema de Administración de Personal y, otra, las principales atribuciones jurídicas relacionadas con esta materia:

El programa General para Mejorar la Administración del Personal Público del Poder Ejecutivo Federal comprende cuatro programas específicos:

10. *Sistemas escalafonario.* Al través de este programa se pretende establecer un efectivo sistema de ascensos dentro de la administración pública federal, ya que, como sabemos, los actuales sistemas escalafonarios de las dependencias son ciegos y no permiten una verdadera promoción de los servidores públicos a puestos de mayor responsabilidad; lo único que opera es un cambio de clave presupuestal y un aumento en el salario de los trabajadores. Estos vicios han desalentado el desempeño eficiente del personal al servicio del Estado.

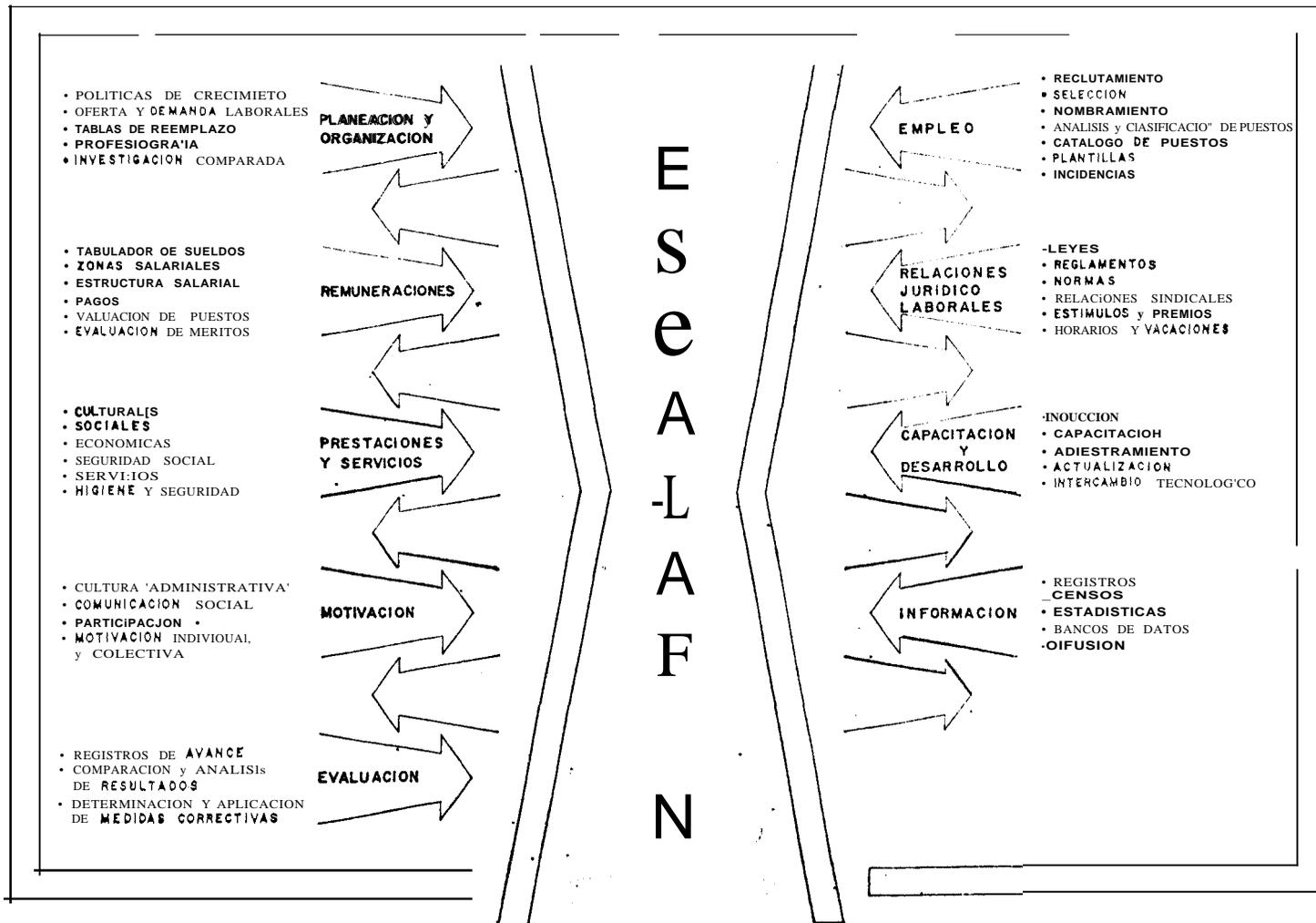
El sistema escalafonario abarca todos los aspectos relativos a los subsistemas de *empleo y remuneraciones*.

20. *Sistema de capacitación.* Mediante la ejecución de este programa se pretende: por un lado, vincular las acciones de capacitación que realizan las dependencias con el nuevo sistema escalafonario funcional e intercomunicado; por otro lado, atender, vía la capacitación, las necesidades reales de desarrollo de personal público para satisfacer los requerimientos programáticos de las dependencias.

<sup>10</sup> Cfr. Programa general y programas institucionales para mejorar la administración de personal al servicio del Estado, quinta etapa del programa de desarrollo administrativo del Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979 pp. 7 y 8

# ESTRATEGIA DE IMPLANTACION O EL SISTEMA

## DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO PERSONAL



El sistema de capacitación abarca todos los aspectos relativos a los subsistemas de *capacitación y desarrollo*, previamente dicho, así como al de *motivación*.

30. *Sistema de relación [jurídico-laborales]*. Se procura al través de este programa revisar y actualizar la base jurídica, a fin de establecer un régimen jurídico uniforme que garantice la equidad y la justicia de la relación laboral del Estado con sus trabajadores. El sistema de *relaciones jurídico-laborales* comprende además el sistema de *prestaciones y servicios*.
40. *Sistema de planeación y organización*. A fin de cumplir adecuadamente todas las acciones programadas, es preciso efectuar cambios orgánico-funcionales en los niveles global e institucional de la administración pública federal, sobre todo en el área de las unidades internas de las dependencias del Ejecutivo encargadas de esta función, las cuales deben ser fortalecidas y dotadas de todas las atribuciones necesarias para cumplir con esta trascendente tarea.  
El sistema de *planeación y organización* abarca, asimismo, los subsistemas de *información y evaluación*.

La debida articulación de todas las funciones de la gestión de personal público se puede dar con un adecuado y efectivo sistema escalafonario funcional e intercomunicado; el cual es considerado como el eje de todo el servicio civil. Lo anterior queda representado esquemáticamente en la siguiente gráfica,"

Por la trascendencia de este programa gubernamental nos permitiremos anexar una síntesis de las principales medidas de orden jurídico y administrativo que han sido programadas por el gobierno de la federación para ser realizadas durante los años 1970-1980.<sup>21</sup>

#### *Comentario general sobre la gestión de personal público*

A pesar de que el área más crítica de la administración mexicana se encuentra en la forma de llevar al cabo la gestión o administración del personal al servicio del Estado, es éste el campo más desatinado de toda la administración. La nuestra es quizás, entre las administraciones importantes del mundo, una de las más pesadas e ineficientes; en algunas de las dependencias se gasta más del 70% de su presupuesto total en servicios personales. Se carece de un régimen uniforme de servicio público, lo que

<sup>11</sup> *Ldem*, p. 12

<sup>12</sup> *Id.m.*, pp. 15 a 18.

ha orillado a que cada dependencias reclute, seleccione y administre su personal con criterios diferentes y cambiantes. El reto es, pudiera decirse en este caso, transitar de la administración feur!il a la administración institucional del personal al servicio del Estado, lo cual implica entre otras cosas, lo siguiente:

1) Establecer un reglmcn jurídico-laboral y un sistema de administración de personal uniforme para toda la administración pública central y el equivalente para la paracstatal. Un régimen y un sistema flexibles, a diferencia de ciertos servicios civiles de algunos países que son muy rígidos y que si bien es cierto responc'ieron a las necesidades de administraciones de docientos o trecentos mil servidores, actualmente están enfrentando serios problemas frente a administraciones de cerca de dos millones de trabajadores. Si se habla de un concepto orgánico integral de administración pública, debe pensarse en trabajadores al servicio de ella y no de las dependencias en lo particular. Ello, además, facilitarfa el cambio administrativo dentro de la nueva filosofía programática del gobierna, dentro de la cual las prioridades también cambian y los requerimientos de transferencia de personal de un programa a otro, de una dependencia a otra, son su consecuencia lógica.

Claro que la anterior es una labor titánica que va a llevar muchos años y que deberá afrontar y resolver múltiples problemas; por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que forman parte de ella las entidades paraestatales y, como se sabe, en éstas hay trabajadores que se rigen por el Apartado A del artículo 123 Constitucional ante lo cual cabe preguntarse si dichas personas pueden considerarse como trabajadores al servicio del Estado. Esta y otras cuestiones tendrán que irse depurando y afinando dentro del propósito anteriormente señalado.

2) Establecer un órgano central normativo y planificador, dependiente directamente del presidente de la República, que concentre, unifique y ejerza la multitud de disposiciones atomizadas y dispersas entre varias dependencias del Ejecutivo.

3) Institucionalizar para toda la administración pública federal sistemas de reclutamiento, selección y gestión del personal público.

4) Establecer una estructura de remuneraciones justa y equitativa para todos los niveles de la administración (funcionarios y empleados) que sustituya prácticas de ocultamiento y simulación. Pagar bien para que los sueldos bajos dejen de ser el principal incentivo de la corrupción. Institucionalizar, en síntesis, un régimen de remuneraciones justo y honesto, lo cual le darfa al gobierno la suficiente autoridad moral para exigir lo mismo de otros sectores de la población.



PROGRAMAS	RESPONSABLE	PRODUCTO ESPERADO	CALENDARIO												
			1979			1980									
			E	A	J	J	S	O	D	E	A	J	J	S	O
<del>II. CAPACITACION</del>															
A. Vincular los programas de capacitación con las necesidades programáticas y con los requerimientos escalafonarios.	CGEA. Dependencias y Sindicatos.	Programas vinculados a las necesidades programáticas y a los requerimientos escalafonarios,													
B. Establecer mecanismos de evaluación de los trabajadores capacitados.	Dependencias y Sindicatos.	Mecanismos de evaluación,													
C. Formular lineamientos para los programas globales de capacitación.	CGEA y CCSGC.	Lineamientos generales.													
D. Formular, dictaminar y autorizar presupuestos de los programas de capacitación.	Dependencias, CGEA y S.T.	Presupuestos por programas de capacitación.													
E. Integrar las Unidades de Capacitación en las Unidades de Personal.	CGEA y Dependencias,	Proyecto de adecuaciones.													
F. Promover el aprovechamiento de becas y establecer los procedimientos de selección de candidatos.	Dependencias. Sindicatos y Comité de Becas.	Boletines periódicos y Procedimientos de Selección.													
G. Identificar los recursos educativos y tecnológicos disponibles y promover su aprovechamiento.	CGEA. CCSGC. Dependencias y Sindicatos.	Procedimientos de difusión.													
H. Mejorar los sistemas de comunicación interna de las dependencias.	Dependencias.	Sistemas de comunicación Interna,													
I. Establecer incentivos para motivar el desempeño eficiente.	CGEA, CCSGC y Dependencias.	Sistemas de estrrnulo,													

PROGRAMAS	RESPONSABLE	PHODI;CTO ESPERADO	CALENDARIO														
			1979						1980								
			E	M	A	J	J	S	O	D	E	M	A	J	J	S	O
III. RELACIONES JURIDICO-LABORALES																	
A. Revisar y actualíza; la legislación vigente.	CTCNj y Dependencias.	Anteproyectos de reformas jurídicas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
B. Fortalecer a las unidades de personal para la adecuada conducción de las Relaciones Laborales.	CGEA y Dependencias.	Proyecto de adecuaciones orgánicas funcionales de las Unidades de Personal,	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
C. Escalonar vacaciones.	CRHGF y Depcias,	Mecanismos y calendarios	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
D. Cumplir los horarios de trabajo establecidos por acuerdo presidencial.	Secretaría de Gobernación y Dependencias.	Cumplimiento de los horarios establecidos por el Acuerdo Presidencial,	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
E. Actualizar los reglamentos escalafonarios ,	CTCNJ, Dependencias y Sindicatos.	Reglamento escalafonario.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
F. Revisar y difundir las Condiciones Generales de Trabajo.	SPP, Dependencias y Sindicatos.	Condiciones Generales de Trabajo actualizadas y mecanismos de difusión.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
G. Operar los procedimientos de reubicación y reasignación de personal.	CRHGF, SPP y Dependencias,	Sistemas de reubicación y reasignación de personal y mecanismo para las transferencias presupuestales.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
H. Determinar el costo de la incorporación al régimen de seguridad social de los trabajadores, pendientes de incorporar.	SPP, ISSSTE y Dependencias,	Proyecto de incorporación al régimen de seguridad social.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
t; Promover la integración y funcionamiento de Comisiones Mixtas de Higiene y Seguridad.	Dependencias y Sindicatos.	Comisiones Mixtas de Higiene y Seguridad.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
J. Fijar los procedimientos para el otorgamiento de los premios, estímulos y las recompensas a los trabajadores al servicio del Estado.	Congreso de la Unión CGEA y Dependencias.-	Decreto y mecanismos para otorgar los premios, estímulos y recompensas.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

PROGRAMACION INICIAL

FUENTE: COORINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

\*1111111111 .REPROGRAMACION INSTITUCIONAL

PROGRAMAS	RESPONSABLE	PRODUCTO ESPERADO	CALENDARIO																
			1979				1980												
			E-M	A-J	J-S	O-D	E-A	A-J	J-S	O-D									
IV. PLANEACION y ORGANIZACION																			
A. Proponer la reestructuración orgánica y funcional de las Unidades de Administración de Personal.	CGEA y Dependencias.	Proyecto de reorganización,	■	■■■■	■	■■■■■■■■■													
B. Establecer y operar el Sistema General de Información de Personal Público Federal.	SPP y Dependencias.	Sistema General de Información de Personal Público Federal.			■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■	■■■■■									
C. Establecer los sistemas de planeación y evaluación para la formulación y evaluación de programas de Administración de Personal.	CGEA. CRHGF. CGSNE y Dependencias.	Programas e informes.																	■
D. Establecer los Comités Técnicos Sectoriales de Administración de Personal.	Dependencias y Entidades.	Comités Técnicos Sectoriales.						■■■■	■■■■	■■■■■	■■■■■								

■ PROGRAMACION INICIAL

FUENTE: COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

■■■■■■■■■■ REPROGRAMACION INSTITUCIONAL

Forma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.

— = Reestructuración del sistema general de administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal, Coordinación General de Estudios Administrativos, de la Presidencia de la República, México, 1979.

5) Implantar controles efectivos mediante los cuales se exija el mayor rendimiento y honestidad en el desempeño de los servidores públicos y aplicar las sanciones correspondientes en los casos de incumplimiento.

6) Garantizar la estabilidad de los funcionarios técnicos de la administración. Es correcta, y pudiere decirse que hasta conveniente, la flexibilidad para cambiar a los funcionarios del nivel político (secretarios, subsecretarios, oficiales mayores y directores) pero no lo es cambiar a funcionarios inferiores encargados de tareas eminentemente técnicas. Esta mala práctica del gobierno mexicano, aparte de afectar a los propios funcionarios por la constante inestabilidad a la que se ven sometidos, lesiona enormemente la marcha eficiente y continua de la administración, la cual pierde frecuentemente funcionarios altamente capacitados en ciertas áreas. México no puede darse el lujo de desaprovechar experiencia y conocimientos adquiridos al través de un largo y costoso proceso para la nación.

Finalmente debemos señalar que para que este importante proceso de cambio administrativo llevado a cabo por el gobierno mexicano ofrezca los frutos esperados, será menester que este esfuerzo esté respaldado en la capacidad y en la sensibilidad de los responsables de todos los niveles administrativos, de ello depende que el país esté preparado desde el punto de vista de su organización y de sus instrumentos administrativos, para hacer frente a los desafíos que le depara la última parte de nuestro siglo.

#### BIBLIOGRAYIA BÁSICA

- Carrillo Castro, Alejandro: *El derecho y la programación, insitllmento" para la conducción democrática del cambio social*, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis, núm. 18, México, 1979.
- — — : *Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)*, Revista de Administración Pública, núms. 31-32, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977.
- López Portillo, José: *Palabras pronunciadas al término de la Reunión Nacional sobre Formación y Capacitación para el Trabajo*, Atlahuetzia, Tlax., México, 17 de diciembre, 1975.
- — — : *Palabras pronunciadas en la Reunión de las Organizaciones Nacionales de Economistas*, México, D. F., 8 de diciembre, 1975.
- Presidencia de la República: *base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- — — : *Programa general y programas institucionales para mejorar la administración y desarrollo del personal al servicio del Estado*, quinta etapa del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- — — : *Reestructuración del sistema general de administración y desarrollo de personal del poder Ejecutivo Federal*, Coordinación General de Estudio. Administrativo. de la Presidencia de la República, México, 1979.



## RECAPITULACIÓN

La administración pública es un órgano gubernamental del Estado, y en tal sentido es menester recurrir al análisis de los orígenes, naturak-s, fines y conformación de la organización estatal para entender el aparato administrativo público. Es preciso conocer cómo y para qué surge el Estado y cuál ha sido su misión al través de la evolución histórica de la humanidad; entender por qué los hombres han vivido siempre al amparo de una organización política estatal, por rudimentaria que ésta haya sido. En suma, saber que las diversas comunidades en distintos tiempos y lugares han encontrado en el Estado el medio que mejor garantiza la convivencia al" móura, la resolución pacífica de los conflictos y la realización de los principios de justicia social y económica.

En congruencia con lo antes mencionado, en los dos primeros capítulos se aludió al proceso mediante el cual la comunidad transita hacia la organización estatal, en un *continuum* histórico o concatenación de civilizaciones que alcanzan progresivamente forma cada vez más avanzadas y acabadas de organización estatal, lo que autoriza a señalar que el Estado moderno no es el producto de la inversión individual, sino la n-sultante de un proceso colectivo ininterrumpido, caracterizado por las grandes luchas que la humanidad ha afrontado para conquistar el concepto y la práctica de la justicia.

El análisis anterior permitió destacar el papel que juega la coe"lidad en el acto de establecer la organización política del Estado, como atribución soberana e inalienable del pueblo, en virtud de que el atributo de decidir libremente sobre su destino es una de las excelencias connaturales a lo humano. Señalamos también que este atributo o potestad soberana del pueblo para establecer las bases de la organización política estatal se manifiesta mediante el *[ror], "constituyente popul,"*, el cual identificamos con el pueblo mismo organizado que, en el ejercicio de su soberanía, constituye al Estado, dentro del que se desarrollan las relaciones intra e intercomunitarias.

Para tal efecto el pueblo designa representantes que integran la asamblea constituyente, cuya función principal consiste en traducir en normas jurídicas los principios y postulados surridos de la lucha histórica del pueblo por consolidar su identidad, autonomía, independencia y permanencia como comunidad política organizada y respetada como tal en el concierto de las

naciones. Tales aspiraciones, principios y postulados constituyen lo que el derecho constitucional denomina *decisiones políticas fundamentales del pueblo*.

La *asamblea popular* constituyente tiene, pues, la misión de plasmar dentro del ordenamiento jurídico nacional, las decisiones políticas fundamentales que serán los principios normativos rectores de la organización *total* del Estado. Dichas decisiones son establecidas en la Constitución Política del Estado que es el instrumento normativo supremo que contiene y representa la síntesis histórica de las crisis y luchas sociales y políticas. De ella se derivan las demás normas o dispositivos que conforman el sistema jurídico nacional.

La Constitución Política establece las bases para el desenvolvimiento del Estado y deslinda dos esferas o campos básicos de la actividad social, económica y política: el de los gobernados y el de los gobernantes. En favor de los primeros estatuye un conjunto de prerrogativas y derechos llamados garantías individuales y sociales, que en sí mismas constituyen un límite a la actuación de los gobernantes. Lo anterior se explica en virtud de que si bien es imposible que una comunidad pueda desarrollarse sin un gobierno debidamente organizado, encargado de preservar el orden jurídico por ella establecido que procure la consecución de los fines colectivos, tampoco es posible que lo anterior sea alcanzado plenamente sin el respeto del ámbito de las libertades que corresponde a los gobernados.

Del correcto equilibrio entre estos dos campos básicos de la organización política -el de los gobernados y el de los gobernantes- depende la plenitud existencial del Estado. Para tal efecto, el orden jurídico nacional desempeña un importante papel, como elemento que hace posible la vida institucional, principalmente al través del principio de legalidad que, en nuestra opinión, constituye la columna vertebral de la organización política, al condicionar la actividad de los gobernant('s del apego a las leyes que regulan las funciones que les han sido conferidas por mandato popular y, por otro lado, el conceder a la autoridad competente la potestad y fuerza legales para sancionar a quienes se coloquen al margen de la ley. Dicho en otros términos, el Estado moderno se caracteriza por el gobierno de las leyes y no de los hombres, las cuales regulan la totalidad de los actos comunitarios, ya sea autorizándolos y prohibiéndolos.

Si el pueblo es en ejercicio de su *potestad soberana inalienable* el {mico capaz de establecer y determinar las decisiones políticas fundamentales, rectoras de la organización total del Estado, por mayoría de razón es el único capaz de sancionar los cambios que en este campo se operen. Es una facultad que no puede transmitirse sin más a los órganos constituidos: el pueblo, directa o indirectamente, expresa o tácitamente, es el único capaz de modificar los preceptos normativos de la Constitución que contienen las

decisiones políticas fundamentales. En tal sentido se considera inválida la tesis que sostiene que en México el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados (órgano facultado para "reformular o adicionar" la Constitución), representen el "poder constituyente" y estén facultados para cambiar las bases de la organización política del Estado mexicano. En nuestro concepto, la Constitución de 1917 carece de un sistema para reformar las decisiones políticas fundamentales, y es ya tiempo de otorgar al pueblo mexicano, que ha dado muestra de madurez política, el conducto o medio jurídico para tal propósito: el *referéndum*.

La tesis expuesta no implica considerar que el Derecho sea irreformable en sus partes fundamentales; ello equivaldría a autorizar que una generación impusiera principios inmutables a las que la sigan. El orden jurídico debe contener un procedimiento sencillo que permita su constante transformación, acorde con los cambios sociales y políticos, y ello es precisamente lo que permite el desarrollo institucional del Estado. Pero es conveniente distinguir entre *normas fundamentales* y *normas ordinarias*: las primeras sólo pueden ser modificadas mediante sanción popular directa o indirecta, tácita o expresa, en tanto que las segundas lo pueden ser dentro del procedimiento normal de reforma constitucional.

Lo anterior no podría ser incluso invalidado por una disposición de derecho escrito, lo cual implicaría negar el poder revolucionario popular, que ha sido históricamente ejercido por el pueblo para corregir los abusos o desviaciones de los gobernantes.

Con base en los elementos mencionados ha sido posible intentar definir un concepto integral de Estado, lo cual, dentro del contexto de la investigación, no tiene otra pretensión que no sea la de constituir una base conceptual para el desarrollo de otros temas. Sobre el particular nos permitimos insistir en la conveniencia de distinguir al Estado como un todo de los elementos específicos que lo integran. Es importante entenderlo, descrito fenomenológicamente, como la comunidad de hombres libres, unidos por vínculos de solidaridad nacional, localizada en un territorio determinado, organizada políticamente bajo un gobierno con unidad de mando y sujeta a un orden jurídico nacional que tiende a la realización de los fines y metas sociales de la comunidad. De la integración, interacción e interdependencia de estos elementos: humano, jurídico, material y político, surge el Estado como personalidad jurídica, independiente y soberana, el Estado como *unidad de asociación integrativa con poder supremo*.

El concepto anterior se aplica a cualquier realidad histórica determinada, y con base en ello afirmamos que el Estado mexicano, por ejemplo, se integra por el pueblo, gobierno, territorio y orden jurídico nacional. Pero estos elementos se vinculan en forma organizada, diferenciada e interrelacionada,

y la síntesis de todos ellos produce una unidad superior dinámica, una personalidad jurídica con un poder supremo que llamamos Estado mexicano,

Una vez que se entiende al Estado como un todo, no es posible aceptar aquellas corrientes que pretenden explicar la totalidad del fenómeno al través de alguno de sus elementos, como las que sostienen que el Estado es el derecho o viceversa, lo cual es indebido, ya que ambos conceptos tienen separadamente su propia connotación específica; esto no quiere decir, sin embargo, que se opongan, ya que, por el contrario, son interdependientes, en virtud de que en la realidad ninguno de los dos puede subsistir sin el otro: un Estado no es tal sin el derecho y éste no puede ser concebido sin un poder estatal-gubernamental encargado de su aplicación. También debe evitarse el error de confundir el Estado con el gobierno, o a éste con uno de sus órganos (el Ejecutivo), pues debido a la confusión anterior se llega al absurdo de identificar al órgano Ejecutivo gubernamental con el Estado mismo, lo cual produce, en la mayoría de los casos, tratamientos indebidos de otros temas, a causa de partir de premisas falsas.

Para efectos de esta investigación, se ha procurado distinguir siempre con la mayor claridad posible el todo de las partes, por la vía de un proceso deductivo que arranca de la conceptualización de Estado, y °de ella se deriva la noción de gobierno, de la que, a su vez, se desprende la de órgano gubernamental, que nos auxilia en la determinación de la naturaleza jurídico-política de la administración pública.

Una vez que la asamblea constituyente formula la Constitución Política, desaparece aquélla para dar paso a la integración de los órganos gubernamentales encargados de ejercer las funciones sancionadas en el ordenamiento jurídico nacional, y es aquí cuando aparece una distinción muy importante entre estos dos tipos de órganos: *constituyentes* y *constituidos*, éstos últimos limitados al ejercicio de atribuciones específicas con apego al principio de legalidad. Dichos órganos se integran conforme al procedimiento establecido para tal efecto por la Constitución, y juntos forman una identidad que se conoce con el nombre de *gobierno* del Estado.

Un breve análisis del proceso histórico que ha seguido el principio de la separación de órganos y funciones gubernamentales, ha permitido comprender que, a partir de Montesquieu, dicho principio adquiere carácter político, al convertirse, más que en una fórmula de división del trabajo, en un principio y postulado básico del equilibrio de poderes. Bien decía el ilustre barón que todo hombre investido de autoridad y poder tiende por naturaleza al abuso; y que los hombres deberían buscar la manera de que el poder mismo controlara el poder, para lo cual es menester separar las tres funciones gubernamentales clásicas, a fin de ser ejercidas por órganos diferentes y separados.

A este respecto, es conveniente distinguir los conceptos relativos al poder del Estado, que surge y radica en la unidad total, del poder gubernamental

entendido como facultad de imperio y coacción para hacer efectiva la vigencia del orden jurídico nacional. También señalamos la conveniencia de identificar por separado a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que juntos forman una unidad superior llamada gobierno, el cual constituye, a su vez, uno de los elementos del Estado.

Una vez precisada la naturaleza jurídica-política del gobierno y diferenciados que fueron los órganos que lo integran, fue dable iniciar el análisis del órgano Ejecutivo en particular, a fin de identificar a la administración pública como parte central del mismo. con base en todo lo anterior, se afirma que jurídicamente y políticamente la administración pública debe ser concebida como una unidad perteneciente al órgano Ejecutivo del gobierno del Estado.

El hecho de destacar la naturaleza jurídico-política de la administración pública, no implica menospreciar la importancia del enfoque técnico en el estudio de este órgano; antes bien, en nuestro concepto el fenómeno administrativo *lato sensu* es sumamente amplio y en él inciden múltiples campos y dimensiones: humano, individual y colectivo; privado y público. Dicho fenómeno entendido en su connotación más genérica -como la acción de organizarse para conseguir un propósito mediante el uso de ciertos instrumentos-, es tan amplio que no ha habido hasta el momento una disciplina encargada de su estudio que amalgame e integre todos sus componentes y que pudiera recibir el calificativo de ciencia. Tampoco existe, en nuestro concepto, una ciencia de la administración pública que comprenda todos los elementos convergentes en este campo: el jurídico, el político y el técnico, razón por la cual es preciso tomarlos a todos en cuenta por separado para proporcionar un concepto amplio y completo de este fenómeno.

Queda clara, pues, la invalidez de posturas unilaterales que pretenden arrogarse la titularidad exclusiva del estudio de la administración pública, llámense éstas jurisprudencia, ciencia política o teoría de la organización administrativa. No obstante la disputa histórica de estas disciplinas por lograr preeminencia en el estudio de la administración pública, en la época moderna todas han terminado por reconocerse y apoyarse mutuamente. Es así como la *política* se preocupa por la teleología de la administración en su función de servicio público y de medio fundamental del gobierno del Estado para satisfacer las demandas populares. La *técnica* atiende aquellas cuestiones organizacionales que tienen por objeto que la administración sea un sistema eficiente en el ejercicio de la función pública; importan para ella cuestiones tales como la productividad, la utilización racional de recursos, y la implantación de los medios modernos de la administración científica. Por su parte, el *derecho* se encarga de regular normativamente la organización y funcionamiento de la administración pública, en su calidad de órgano gubernamental encargado de cumplir una de las funciones más importantes del

Estado: la ejecución de las leyes y la prestación de los servicios públicos tendientes a lograr el bienestar colectivo.

Al hacer el estudio concreto de la administración pública, hubo oportunidad de destacar los enfoques orgánicos y funcional y de señalar las dependencias y entidades que la conforman, las cuales constituyen un universo complejo y disperso que dificulta concebir la administración pública como una unidad congruente y homogénea.

Posteriormente se realizó el estudio específico de la administración pública a fin de desagregar sus aspectos orgánico y funcional. En cuanto a su conformación estructural, en ocasiones la multitud y dispersión de organismos provoca una noción fragmentaria y parcelaria del apartado administrativo, debido a lo cual es importante realizar un esfuerzo por no desvirtuar la naturaleza unitaria de la administración pública, la cual debe ser regulada como una personalidad jurídica propia en su calidad de órgano gubernamental del Estado, como ha sucedido ya en el caso del derecho positivo español. Pero para ello no basta tan sólo el elemento orgánico sino que se requiere identificar las funciones que como unidad integrada debe realizar la administración pública en el nivel general, independientemente de las que en lo individual ejerzan las dependencias y entidades que la componen.

A fin de lograr entender y estudiar la administración pública en su conjunto, se han destacado los enfoques jurídico-formal (orgánico) y material (funcional) para determinar, asimismo, la forma de organización y funcionamiento del aparato administrativo público. Dependiendo de la forma de organización estatal, la administración pública puede aparecer en uno o en varios ámbitos de la actividad gubernamental: en el Estado central sólo existe en el nivel general y su campo es todo el territorio, a diferencia del Estado Federal en el que la administración pública existe en los tres niveles de gobierno: el *federal*, el *estatal* y el *municipal*.

El estudio correcto de la administración pública federal no puede darse al margen de sus dos grandes envoltentes jurídico-políticos: el presidencialismo y el Poder Ejecutivo mexicano. Del análisis efectuado acerca del origen y evolución históricos del sistema político en México, es posible afirmar que el nuestro es un sistema presidencial puro, representado por un presidente de la República electo democráticamente para un periodo determinado; un presidente que es a la vez jefe del Estado y del gobierno, que tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los miembros del gabinete, quienes al igual que él no son responsables de sus actos frente al Congreso; que el presidente mexicano ejerce gran influencia en el sistema político, es el vértice del mismo y representa la instancia final del proceso de toma de decisiones. Es un gobernante que ejerce importantes controles sobre las organizaciones políticas y sociales del país, con gran influencia sobre el Legislativo, por ser factor determinante para su integración y por las importantes facultades que en

este campo le conciernen: presentar iniciativas, vetar leyes, emitir reglamentos y decretos en múltiples materias.

Al ser el presidente a la vez el jefe del gobierno y de la administración pública, se produce una conexión indisoluble entre los procesos político y administrativo, entre política y administración. Recordando los brillantes conceptos emitidos por Georges Burdeau, es posible afirmar que el sistema político mexicano no escapa a la crisis que en concepto del tratadista francés vive la democracia política: asistimos a una crisis de la civilización y muy en particular de los sistemas políticos, caracterizados por ejecutivos cada vez más fuertes frente a legislativos que han perdido fuerza y misión histórica. Los congresos y parlamentos de nuestros días han dejado, en la práctica, de ser representativos y en su lugar han aparecido otro tipo de representaciones y manifestaciones populares más eficaces.

Por ello se insiste en la necesidad imperiosa de fortalecer al Legislativo mexicano para que ejerza un efectivo control sobre la actividad del Ejecutivo y se logre un mayor equilibrio entre ambos poderes. La reforma política iniciada por la actual administración brinda la oportunidad de una mayor representación congresional a ciertas corrientes minoritarias de opinión, que con toda seguridad revitalizarán la función parlamentaria; pero ello no representa más que el inicio de un proceso que debe ser permanente en el logro de la vigencia del sistema republicano democrático de gobierno establecido por la Constitución Política.

México requiere de un Legislativo fuerte, honesto y capaz de cumplir con la importante función que el pueblo encomienda al Congreso, al cual actualmente le han sido asignadas importantes funciones para el logro de este objetivo, como son concretamente las reformas en el campo de la Contaduría Mayor de Hacienda y en el área del presupuesto y la contabilidad gubernamentales que, de ser ejercidas correctamente, constituyen valiosísimo recurso de fiscalización y control del funcionamiento económico del Ejecutivo Federal. De estas reformas es previsible esperar resultados positivos que contribuyan al saneamiento y desarrollo eficiente de los sistemas político y administrativo.

Al estudiar el Poder Ejecutivo, se ha señalado que dentro del sistema constitucional mexicano se asignan las responsabilidades jurídica y política plenas del ejercicio de dicho órgano al presidente de la República; que en tal sentido los términos presidente de la República y el Poder Ejecutivo corresponden, pues, a una misma responsabilidad jurídico-política. El Ejecutivo Federal mexicano se integra por la administración pública y por otros órganos de diversa naturaleza, principalmente jurisdiccional; dicho en otros términos, la administración pública no representa la totalidad del Poder Ejecutivo, aunque sí su parte más importante. El presidente de la República representa un órgano de naturaleza ejecutiva, pero realiza funciones de todo tipo: no

sólo ejecutivas y administrativas, sino también legislativas, jurisdiccionales y políticas, en el sentido material.

Una vez precisada la naturaleza y ubicación de la administración pública federal mexicana, se procedió a realizar el análisis de su origen y evolución históricos, en el que puede apreciarse la existencia de un proceso permanente de cambio administrativo, representado por una constante transformación de la administración pública desde la época independiente, en un esfuerzo de los diferentes regímenes gubernamentales por adecuar el aparato administrativo público a fin de satisfacer nuevas y crecientes demandas que el pueblo de México ha planteado a su gobierno en diversas épocas. No obstante, dichos cambios administrativos en ocasiones fueron realizados atendiendo a cuestiones coyunturales de urgencia, sin obedecer a una adecuada planeación, ni existir un programa y políticas de desarrollo administrativo.

Lo anterior se fue agravando a partir de la Revolución social de 1910, en que se empieza a gestar un considerable crecimiento del aparato administrativo, principalmente por el importante papel que la Constitución vigente concede al gobierno del Estado como rector de la economía del país y cómo gestor y promotor del desarrollo económico y social, a fin de reivindicar a las clases populares que durante la férrea dictadura del presidente Díaz habían permanecido en la postración, marginación e injusticia. Para cumplir con esta trascendente responsabilidad, la administración pública se ha visto en la necesidad de crecer en su estructura orgánica pero, como se ha dicho, tal crecimiento no se realizó en forma ordenada ni programada, ni obedeció a un plan general de desarrollo administrativo, debido a lo cual se fueron generando graves problemas relativos a duplicaciones funcionales, inadecuados controles administrativos, ineficacia y corrupción.

No obstante existir varios antecedentes tendientes a sistematizar la función de revisión interna del gobierno, debe destacarse uno de muy importante: en 1965 el gobierno federal constituyó la Comisión de Administración Pública encargada de formular un diagnóstico sobre los principales problemas que afectaban la marcha eficiente del Gobierno, a fin de proponer soluciones específicas. En 1967 dicha comisión publicó un informe sobre el estado en que se encontraba la administración mexicana, al que constituyó un documento de gran valía, a partir del cual se inicia un proceso sistemático y programado de reforma administrativa que adquiere su mayor concreción en 1976, al ser convertido en uno de los programas prioritarios del gobierno federal.

El régimen del Presidente López Portillo ha planteado una reorganización integral y a fondo de la administración pública, como condición previa para organizar al país. A finales de 1976 se inició la ejecución de diversos cambios y reformas en todos los ámbitos de la administración, con el propósito de eliminar duplicaciones funcionales y convertir al aparato administrativo

público en un instrumento que fuera eficientemente promotor del desarrollo económico y social del país. Poco después entró en vigor la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es el instrumento rector de todo el proceso.

Con el objeto de analizar la etapa actual de la reorganización administrativa del Ejecutivo Federal, se distinguen tres grandes apartados: 1) las nuevas estructuras normativas y bases jurídicas de la administración; 2) principales cambios de carácter estructural u orgánico; y 3) reformas funcionales.

La nueva Ley Orgánica, a diferencia de las anteriores leyes de secretarías y departamentos de Estado, constituye un tratamiento y regulación integrales de la administración pública federal, establece las bases de su organización y determina sus elementos y funciones tanto en el nivel global cuanto en el específico de cada dependencia.

Al analizar la nueva estructura normativa de la administración pública, pudo advertirse que ésta se integra a partir de la Constitución Política, la cual establece la base para la creación de las dependencias del Ejecutivo, que deberá serlo por ley del Congreso, en este caso la Ley Orgánica que expresamente establece las secretarías de Estado y departamentos administrativos con sus respectivas funciones genéricas, correspondiendo al reglamento Interno de cada dependencia la definición de las funciones de las diversas unidades internas de las propias dependencias, las cuales se adscriben a los principales funcionarios mediante acuerdos internos de los titulares de los ramos. En el *Manual General de Organización Administrativa* se explicita toda la estructura orgánica y funcional de las dependencias del Ejecutivo, estableciéndose las relaciones de autoridad y coordinación internas.

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal introduce importantes modalidades jurídico-administrativas que fueron consignadas en el trabajo, entre las cuales pueden citarse las siguientes:

a) Establece las bases de la organización administrativa y funcional de la administración pública centralizada y paraestatal;

b) Dispone que la creación de los departamentos administrativos será por medio de ley del Congreso con igual rango que las secretarías de Estado, y que sus titulares también están jurídicamente obligados a informar al Congreso cuando éste así lo requiera;

c) Especifica la organización administrativa interna que deberán adoptar las dependencias del Ejecutivo Federal, deslindando el ámbito que para tal efecto corresponde al reglamento interno y al manual de organización administrativa;

d) Regula la delegación de facultades y el funcionamiento de los órganos administrativos desconcentrados;

e) Impone la necesidad de que las dependencias del Ejecutivo conduzcan sus acciones en forma programada, para lo cual deberán establecer

sus correspondientes servicios administrativos en las diferentes áreas: planeación, control, vigilancia, contabilidad, gestión de personal, administración financiera y de recursos materiales, entre otras;

f) Reconoce la calidad jurídica de órgano gubernamental a la Presidencia de la República y regula la existencia de diversas unidades administrativas adscritas directamente a ella, para asuntos de administración gubernamental interna, de análisis y asesoría jurídicos, evaluación, desarrollo de zonas deprimidas y grupos marginados, entre otros;

g) Norma el funcionamiento del gabinete presidencial en pleno y por sectores, así como de las comisiones intersecretariales para la coordinación administrativa y programática de la administración en su conjunto.

h) Introduce la figura de la sectorización para ejercer un mayor control sobre las empresas y organismos públicos en el campo de la administración paraestatal.

i) Señala las bases de la coordinación administrativa entre la administración pública federal y las administraciones locales o estatales,

La Ley Orgánica regula las siguientes formas jurídicas de organización administrativa: a) la centralizada, que comprende la centralización pura o directa secretarías y departamentos, la delegación de facultades y la descentralización administrativa; y b) la administración paraestatal, que abarca la descentralización administrativa (organismos públicos descentralizados) y la administración gerencial (empresa pública). Como se dijo, introduce la sectorización administrativa en calidad de modalidad de agrupamiento de las entidades públicas bajo la responsabilidad de coordinadores sectoriales (titulares de las dependencias del Ejecutivo), a fin de lograr mayor control y coordinación de la administración pública en su conjunto.

Dentro del capítulo dedicado al estudio de las formas jurídicas de organización administrativa, también se hizo referencia a los mecanismos participativos de apoyo global, que si bien en la mayoría de los casos no tienen un reconocimiento jurídico-formal, constituyen valiosos instrumentos para la programación y conducción democráticas del cambio administrativo, el que se ha caracterizado en nuestro país por ser altamente participativo.

Tuvimos especial interés en analizar el proceso de reforma administrativa, teniendo en cuenta los principales cambios que se dieron en el aspecto estructural y en el funcional de la administración pública federal en su conjunto. En tal sentido se hizo referencia a las principales transformaciones generales que se efectuaron, y señalamos que en algunos casos hay necesidad de realizar importantes esfuerzos de consolidación, principalmente en los cambios referentes a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Programación y Presupuesto. En el primero de ellos debe surgir una nueva dependencia de la fusión de las dos anteriores (Agricultura y Ganadería y Recursos Hidráulicos), mediante auténtica integración y no mera agregación, a fin de

eliminar las duplicaciones que originaron dicha reforma, ya que no se trata simplemente de poner dos secretarías bajo un solo titular; claro está que éste es un proceso que tomará bastante tiempo, pero que deberá seguirse realizando por parte de los funcionarios responsables.

Por lo que respecta a la Secretaría de Programación y Presupuesto señalamos que su función es quizás la más importante para conducir ordenadamente las acciones del gobierno mexicano hacia la consecución racional de los objetivos programados. Sin embargo, ha habido algunas fallas que han impedido que dicha reforma se consolide plenamente. Se pretendió transitar bruscamente del sistema de asignación presupuestal sin criterio programático, a un nuevo modelo altamente tecnificado y detallista, sin contar con una adecuada infraestructura administrativa ni con los niveles de preparación y motivación necesarios de los funcionarios y empleados públicos encargados de su ejecución dentro de las dependencias. Es preciso reconocer que aún no existe en México una cultura administrativa desarrollada que facilite la conducción programada de las tareas públicas, objetivo éste que implica una gran disciplina, la cual sólo se adquiere en un largo proceso de carácter permanente.

Posiblemente la función de planeación-programación-presupuestación estaría mejor ubicada si se encomendara a una oficina técnica directiva adscrita a la Presidencia de la República, por ser ésta una labor que en nuestro concepto corresponde directamente al jefe del Ejecutivo. Con ello se evitarían las resistencias naturales que confronta un secretario de Estado para ejercer el control presupuestal y programático sobre secretarías de su mismo rango.

Día con día se identifica con mayor claridad una serie de importantes funciones de carácter general que cruzan horizontalmente a toda la administración, como son la planeación, programación y presupuestación económicas y sociales, así como la gestión del personal público, que deben ser ejercidas directamente por el presidente de la República al través de oficinas técnicas adscritas a la Presidencia de la República. La existencia de un funcionario del área técnica de la administración, vinculado directamente al presidente, encargado de aplicar sus políticas económicas, brindaría un auxilio fundamental al titular del Ejecutivo. El Estado mexicano y su gobierno ya no son los mismos de hace cincuenta años y cada vez es más difícil que un solo hombre se encargue de "todo". Un funcionario de esta naturaleza no afectaría ni la imagen ni la figura presidenciales, ya que sería el propio presidente el que actuaría al través del mismo. Con soluciones de este tipo, quizás el presidente mexicano del futuro podría apoyarse mayormente en los funcionarios responsabilizados de las áreas política y técnica de la administración, para reducir los tramos de su control y coordinación.

En síntesis, es posible afirmar que la programación gubernamental debe ser la herramienta fundamental para conducir en forma ordenada y orientada

las tareas públicas. Dicha programación debe ser el medio que garantice la continuidad de las acciones del gobierno y a través de ella debe evitarse, o por lo menos atenuarse, la crisis administrativa que propicia los cambios sexenales al interrumpir los programas iniciados en el régimen anterior.

Era previsible que este nuevo enfoque generara obstáculos y resistencias; de antemano se sabía que la consolidación del actual sistema implicaría tiempo y esfuerzo permanente. Por ello el gobierno federal está preparado para realizar las adecuaciones que se siguieran y así lo ha venido haciendo, a fin de corregir las fallas detectadas y obtener los frutos plenos de la reforma.

En el capítulo final de esta investigación se efectúa el estudio específico de las funciones generales u horizontales de la administración pública federal, que conjuntamente con las reformas estructurales u orgánicas contribuyen a lograr la unidad y homogeneidad del aparato administrativo gubernamental considerado como un todo.

La reforma administrativa, al haber sido institucionalizada jurídicamente en nuestro país (acuerdo presidencial de 24 de abril de 1979), dejó de ser un programa y se convirtió en una función gubernamental permanente de administración interna, consistente en la planeación y revisión sistemática y programada de los cambios administrativos para garantizar el crecimiento ordenado de la administración pública federal y el mejor cumplimiento de sus funciones.

La función de planeación-programación-presupuestación es analizada en dicho capítulo como la herramienta fundamental que hace posible la conducción ordenada de las actividades del gobierno, con mayor eficiencia y honestidad. La principal diferencia entre una administración desarrollada y otra que no lo está, estriba precisamente en que la primera conduce sus acciones en forma programada.

Pero para que el esfuerzo realizado por el gobierno federal en este sentido rinda todos sus frutos, es menester lograr importantes cambios en el área relativa al personal público federal, que resiente graves fallas por lo que se refiere a eficiencia y honestidad. Por ello se ha sugerido la conveniencia de 'constituir un órgano' central dependiente en forma directa del Presidente de la República, que regule, norme y controle esta materia en todo el ámbito de la administración pública federal, a fin de evitar que cada dependencia aplique normas y criterios diferentes y cambiantes, con el objeto de lograr una relación laboral más justa y equitativa entre el Estado y sus trabajadores.

Destacamos la trascendente medida significada por la sectorización administrativa, que establece importantes medios y facultades para un mejor control de las entidades públicas, que son sumamente importantes, ya que a través de ellas se eroga más de la mitad del presupuesto total de la Federación. En este campo debe insistirse en la necesidad de que el gobierno federal

realice un esfuerzo mayor para eliminar todas aquellas empresas y organismos ineficientes que lesionan seriamente la economía del Estado. Conviene erradicar en definitiva las scudojustificaciones demagógicas que tratan de encubrir la ineficiencia de ciertas entidades en aras del servicio público que prestan. El Estado es el primeramente obligado a conducirse con eficiencia y honestidad, porque maneja los recursos del pueblo.

Al tenor de los comentarios anteriores, otro aspecto esencial es el que se refiere a la descentralización administrativa. Las exigencias actuales obligan a centralizar en principio sólo los aspectos normativos y de control y a derivar a otros niveles toda la parte operativa y de ejecución de las tareas públicas. Es imprescindible establecer en las diferentes localidades del país verdaderos centros autónomos responsables de las decisiones políticas y administrativas, dotados de los recursos económicos necesarios, por lo cual deben fortalecerse cada día más las administraciones estatales y municipales. Esta es la única forma de contar con un federalismo fuerte y con un gobierno central eficiente. Debemos transitar hacia una administración pública federal central normativa, planeadora y de control que colabore con administraciones locales altamente operativas y dicientes.

Quizás una de las exigencias más importantes que se plantea a la administración pública moderna, es contar con adecuados procedimientos de *coordinación administrativa* de las diferentes instituciones públicas, ya que la solución no es centralizar sino coordinar el ejercicio de las funciones de las dependencias, a fin de evitar desperdicio de recursos y pérdidas de tiempo.

Empero, mucho más podría decirse sobre este importante campo del conocimiento. Nuestro propósito no ha sido agotarlo, sino sólo aportar algunos elementos de análisis que puedan resultar útiles para los estudiosos y practicantes de la administración pública, en esa inacabable suma de esfuerzos propios del quehacer social.



## BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Aristóteles» *Ética nicomaquea política*, versión castellana de Antonio Górnex Robledo, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuanto.....", núm. 70, sexta edición, México, 1976.
- Asamblea General de Notables: *Documentos relativos a la misión política encomendada a la Asamblea General de Notables que dio por resultado la adopción del sistema monárquico en México*, Imprenta Literaria, México, 1864.
- Baker, R. J.: *Administrative Theory & Public Administration*, Hutchinson, Nueva York, 1972.
- BaH, Alan R.: *Modern Politics and Government*, Macmillan, Gran Bretaña, 1973.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo: *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de Héctor Fix Zamudio, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Blondel, Jean: *An Introduction to Comparative Government*, Widenfeld & Nicholson, Gran Bretaña, 1969.
- Bluntschli, M.: *Théorie Générale de l'Etat*, traducida al francés por M. Armand de Riedmatten, Editorial Economistes & Publicistes Contemporains, París, 1877.
- Burdeau, Georges: *Crisis de la democracia política*, Conferencia inédita impartida por el Centro Interamericano de Estudios sobre Seguridad Social a invitación del gobierno mexicano, México, D. F., junio de 1977.
- Burgoa, Ignacio: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973.
- : *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, novena edición, México, 1975.
- Cámara de Diputados: *Diario de los Debates del Congreso Constituyente» (1916.1917)*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922.
- Carpizo, Jorge: *El presidencialismo mexicano*, Editorial Siglo XXI, México, 1978.
- Carrillo Castro, Alejandro: *El derecho y la programación, instrumentos para la conducción democrática del cambio social*, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis, número 18, México, 1979.
- : *La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 1977.
- : *La reforma administrativa en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1973.
- : *Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)*. Revista de Administración Pública, núms. 31.32, INAP. México, 1977.
- Carrillo Flores, Antonio: *La justicia federal y la administración pública*. Editorial Porra, segunda edición, México, 1973.
- Casilla, H., Roberto: *Origen de nuestras instituciones políticas*, Editorial Panamericana, México, 1973.
- Ciria, Alberto: *Montesquieu*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina, 1967.
- Comisión de Administración Pública: *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1977.
- Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal**

- y del Centenario de la Reestructuración del Senado: *Crónicas de la constitución federal de 1814*, Cámara de Diputados, México, 1974.
- : *Crónicas del acta constitutiva de la federación*, Cámara de Diputados, México, 1974.
- Cassio, Carlos: *El concepto puro de revolución*, Editorial Bosch, Barcelona, España, 1936.
- De la Bigne de Villeneuve, Maree!: *La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs*, Recueil Sirey, París, 1934.
- Dublán, Manuel, y Lozano, José María: *legislación mexicana, colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia hasta la República*, edición oficial, Imprenta de! Comercio, México, 1913.
- Entrena Cuesta, Rafael: *El concepto de administración pública en la doctrina y el derecho positivo españoles*, Revista de Administración Pública, IEP, núm. 32, Madrid, 1960.
- Finer, Samuel E.: *Comparative Government*, Penguin Books, Gran Bretaña, 1974.
- Fraga, Gabino: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, undécima edición, México, 1966.
- Friedmann, W.: *El derecho en una sociedad de transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- Garrido Falla, Fernando: *Dos métodos en el estudio de la administración pública*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, España, 1961.
- Gettell, Raymond G.: *Historia de las ideas políticas*, traducción del inglés por Teodoro González García, Editora Nacional, segunda edición, México, 1976.
- González Uribe, Héctor: *Teoría política*, Editorial Porrúa, México, 1972.
- Groppali, Alessandro: *Doctrina general del Estado*, traducción de Alberto Vázquez del Mercado, Editorial Porrúa, México, 1944.
- Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada: *Diversos dictámenes jurídicos*, documento inédito de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- Gulick, Luther: *Notes on the Theory of Organization*, Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration, Nueva York, 1937.
- Hamilton, Madison y Jay: *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Hauriou, André: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1971.
- Hauriou, Maurice: *Précis de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, París, 1923.
- Heller, Hermann: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, quinta edición, México, 1963.
- Herrfahrdt, Heinrich: *Revolución y ciencia del derecho*, traducción de Antonio Polo, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1932.
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales: *El pensamiento político de José López Portillo*, edición del Partido Revolucionario Institucional, México, 1979.
- Jellinek, Georg: *Teoría general del Estado*, traducción de la segunda edición alemana por Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1973.
- Josserand, L.: *Lo, móviles et los actos jurídico, de derecho privado*, traducción de Eligio Sánchez Larios y José M. eajica" Editorial José M. Cajica, Puebla, Puco, México, 1946.
- Kelsen, Hans: *Teoría general (J/ Estado, traducida del alemán por Luis Legaz y Lacambra*, Editora Nacional, México, 1972.
- = *Teoría pura del derecho*, traducción de Misael Nievo, Editorial Universitaria de Buenos Aires, décima edición, Argentina, 1971.
- Loewenstein, Karl: *Teoría de la evolución del derecho*, traducción de —, editada por Alfredo C. Ingo, Editorial Ariel, —, —, 1976.

- López Portillo y Pacheco, José: *Discurso de toma de posesión*, diciembre, 1976.
- : *Génesis y teoría general del Estado moderno*, Editorial Textos Universitarios, segunda edición, México, 1976.
- : *Palabras pronunciadas al término de la Reunión Nacional sobre Formación y capacitación para el Trabajo*, Atlahuetzia, Tlax., México, 17 de diciembre, 1975.
- : *Palabras pronunciadas en la Reunión de las Organizaciones Nacionales de Economistas*, México, D. F., 8 de diciembre, 1975.
- : *Reforma administrativa*, Cuadernos de Filosofía Política, núm. 19, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1979.
- : *Valoración de lo estatal*, tesis, Facultad de Jurisprudencia, UNAM, México, 1946.
- Marienhoff: *Tratado de derecho administrativo*, Abeledo Perrot, t. I, Buenos Aires, Argentina, 1965.
- Marshall, Geoffrey: *Constitutional Theory*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 1971.
- Merkel, Adolfo: *Teoría general del derecho administrativo*, Editora Nacional, México, 1975.
- Montesquieu: *Del espíritu de las leyes*, versión castellana de Nicolás Estévez, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuantos...", núm. 191, primera edición, México, 1971.
- Nava Negrete, Alfonso: *Derecho procesal administrativo*, Editorial POITÚA, México, 1959.
- Noriega, Alfonso: *Lecciones de amparo*, Editorial Porrúa, México, 1975.
- Phillips, Hood: *Constitutional and Administrative Law*, Editorial Sweet & Maxwell, cuarta edición, Londres, Inglaterra, 1967.
- Platón: *Las leyes*, versión castellana de Francisco Larroyo, Editorial Ponúa, Colección "Sepan cuantos...", núm. 139, segunda edición, México, 1975.
- Presidencia de la República: *Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- : *La comisión interna de administración y programación. Guía para su integración y funcionamiento*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
- : *Programa general y programas institucionales para mejorar la administración y desarrollo del personal al servicio del Estado*, Quinta etapa del programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- : *Reestructuración del sistema general de administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- : *Reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1978.
- Pugh, D. S. (editor general): *Organization Theory*, Penguin Modern Management Readings, Gran Bretaña, 1971.
- , et. al.: *Writers on Organizations*, Penguin Modern Management Texts, segunda edición, Gran Bretaña, 1971.
- Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa-Calpe, de la 22.ª edición, Madrid, España, 1970.
- Robles, J. R.: *El sistema de gobierno Federal*, Editorial Porrúa, México, 1975.
- Schattschneider: *El sistema de la democracia moderna*, Textos Universitarios, México, 1975.
- : *El sistema de la democracia moderna*, Editorial Porrúa, México, 1970.

- Secretaría de la Presidencia: *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, México, 1972.
- : *El reglamento interior y el manual de organización*, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, México, 1972.
- : *Manuales administrativos. Gula para su elaboración*, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, México, 1974.
- : *México a través de los informes presidenciales*, edición de la Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- Sell, Peter: *Administrative Theories and Politics*, Editorial George Allen & Unwin, Ltd., Gran Bretaña, 1973.
- Serra Rojas, Andrés: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1976.
- : *Las formas de organización administrativa federal*, Revista de Administración Pública, núms. 31-32, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977.
- Simon, Hergert A., et. al.: *Public Administration*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1973.
- Tena Ramírez, Felipe: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1964.
- : *Leyes fundamentales de México, 1800-1976*, séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1976.
- Touchard, Jean, et. al.: *Historia de las ideas políticas*, traducción de J. Pradera, Editorial Tecnos, tercera edición, Madrid, 1975.
- Wilson, Woodrow: *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, vol. II, núm. 2.

# INDICE

## PRIMERA PARTE

### EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### CAPÍTULO I

#### EL ESTABLECIMIENTO DE LA ORGANIZACION ESTATAL

I. La evolución histórica d-l Estado .....	11
A. El tránsito hacia la organización sociopolítica .....	15
B. La manifestación del poder constituyente popular .....	16
a) El poder constituyente popular .....	16
b) La potestad soberana del pueblo .....	17
c) Las decisiones políticas fundamentales .....	17
d) La asamblea constituyente .....	19
C. El establecimiento de las bases de la organización política de la comunidad .....	20
a) la creación del orden jurídico .....	20
b) Los campos de actividad delimitados entre gober- nantes y gobernados .....	22
c) El principio de legalidad como medio de control de las decisiones políticas fundamentales .....	25
Jl. Concepción integral del Estado .....	26
III. El Estado de Derecho .....	32
IV. Formas de organización del Estado .....	34
BIBLIOGRAFIA BASICA .....	35

#### CAPÍTULO II

#### EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

I. Concepción integral del gobierno .....	37
II. Organos gubernamentales .....	38

IB. Funciones gubernamentales .....	45
IV. La separación de órganos y funciones gubernamentales.....	50
V. El poder del Estado y el poder gubernamental .....	53
VI. Formas de organización gubernamental .....	56
VII. Ubicación de la Administración Pública dentro de la estructura gubernamental del Estado .....	66
<b>BIBLIOGRAFIA BASICA</b> .....	<b>67</b>

SEGUNDA PARTE

LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPÍTULO JII

DIVERSOS ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. La actividad administrativa como objeto material del conocimiento científico .....	71
II. Función de la Teoría de la Organización Administrativa y el derecho Administrativo en el estudio de la Administración Pública .....	76
III. Necesaria complementación de ambos enfoques en el estudio integral de la Administración Pública " .....	84
<b>BIBLIOGRAFIA BASICA</b> .....	<b>86</b>

CAPITULO IV

CONCEPTO, NATURALEZA Y FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

L La Administración Pública: un concepto compuesto .....	87
n. Concepto según la Teoría de la Organización Administrativa .....	89
IIJ. Concepto jurídico .....	90
A. Punto de vista formal .....	91
B. Punto de vista material .....	93
IV. Naturaleza y fin de la Administración Pública .....	101
<b>BIBLIOGRAFIA BASICA</b> .....	<b>103</b>

TERCERA PARTE

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

CAPÍTULO V

EL REGIMEN PRESIDENCIAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

I.	Introducción. . . . .	107
II.	Orígenes del régimen presidencial mexicano y evolución hasta 1857 . . . . .	107
III.	Características del sistema presidencial a partir de la Constitución de 1917 . . . . .	115
IV.	El presidencialismo: eje del sistema político mexicano . . . . .	122
V.	Interrelación de los sistemas político y administrativo . . . . .	126
VI.	El Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal . . . . .	129
	BIBLIOGRAFIA BASICA . . . . .	135

CAPÍTULO VI

ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I.	Origen de la Administración Pública Federal . . . . .	137
II.	Evolución de 1836 a 1857 . . . . .	138
III.	Epoca de Benito Juárez . . . . .	142
IV.	Dictadura de Porfirio Díaz . . . . .	144
V.	Período Post-revolucionario . . . . .	146
VI.	Comentarios sobre el proceso . . . . .	152
	BIBLIOGRAFIA BASICA . . . . .	155

CAPÍTULO VII

PROCESO ACTUAL DE REFORMA A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I.	Teleología del proceso actual de reforma a la Administración Pública . . . . .	157
----	--	-----

11.	Nueva estructura normativa	161
	A. Constitución Política	164
	B. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	164
	C. Reglamento interior y manual de organización administrativa	165
	D. Acuerdo interno de los titulares de las dependencias del Ejecutivo.....	171
111.	Nueva base jurídica de la Administración Pública	171
IV.	Principales aportaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	175
BIBLIOGRAFIA BASICA		179

## CAPÍTULO VIII

PRINCIPALES REFORMAS  
A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I.	Formas jurídicas de organización administrativa reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	181
	A. Administración centralizada	182
	a) Centralización pura o directa	182
	b) Delegación de facultades .....	183
	e) Desconcentración administrativa .....	184
	B. Administración paraestatal	187
	a) Descentralización administrativa	188
	b) Administración gerencial .....	189
	C. Sectorización	191
II.	Mecanismos participativos de apoyo global	196
	A. Objeto	196
	B. Principales mecanismos	197
	C. Comisiones internas de administración y programación	198
III.	Nueva estructura orgánica de la Administración Pública Federal .....	199
IV.	Principales cambios administrativos .....	199
V.	Algunas implicaciones de los cambios administrativos .....	209
BIBLIOGRAFIA BASICA .....		211

CAPÍTULO IX

FORTALECIMIENTO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS  
 GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1. Principales funciones administrativas generales de la Administración Pública .....	213
II. Administración gubernamental interna .....	214
III. Planeación, programación y presupuestación .....	217
IV. Gestión de personal público .....	225
BIBLIOGRAFIA BASICA .....	229
RECAPITULACION .....	231
BIBLIOGRAFIA GENERAL' .....	245

