

## LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y LAS REFORMAS RECIENTES

SUMARIO: 1. *Las bases constitucionales en 1917*. 2. *Los cambios constitucionales (1975-1980)*. 3. *Las omisiones constitucionales (bases para una reforma)*.

El propósito de este trabajo es repasar y evaluar las bases que para la organización de la administración pública provee la Constitución de Querétaro, así como recoger las novedades que prosperaron en el quinquenio 1975-1980, recomendando algunas reformas y adiciones que colmen las lagunas de que adolece.

### 1. *Las bases constitucionales en 1917*

El Constituyente de Querétaro fue convocado para reformar la Constitución de 1857 y no para configurar un documento revolucionario que rompiera con el constitucionalismo liberal del XIX. Es en la breve y apretada asamblea quereтана donde irrumpen las demandas de transformación y reivindicación sociales, que los diputados vinculados con la autoridad convocante pretendieron soslayar o desplazar a la legislación secundaria.<sup>1</sup>

El enfrentamiento que provocó la irrupción de las demandas populares y el breve término fijado a las labores constituyentes (apenas dos meses), no eran el marco propicio para enfrentar el debate de las bases sobre las cuales se edificaría la administración pública centralizada<sup>2</sup> y paraestatal.<sup>3</sup>

Las dos alas que contendieron en Querétaro (la moderada, que deseaba reformar la Constitución de 1857 y la jacobina, que pugnaba por introducir en la norma fundamental las reivindicaciones revolucionarias) no podían desperdiciar las escasas sesiones en captar la descentralización administrativa, que en ese momento era una temática de reducida importancia científica y de la más absoluta

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. *50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917*. México, 1967.

<sup>2</sup> A nuestro juicio la administración centralizada es un conjunto de órganos del poder ejecutivo, carentes de personalidad jurídica y patrimonio propios, dispuestos por niveles de dependencia y vinculados por el principio de la relación jerárquica. Estos órganos participan de la personalidad del ejecutivo.

<sup>3</sup> La administración paraestatal está formada por organizaciones personificadas y autónomas, y por patrimonios fiduciarios.

intrascendencia dada la etapa de capitalismo incipiente en la que se hallaba el país.<sup>4</sup>

Por ello, la constitución —en su factura original— se mostró avara respecto al problema de la organización de la administración centralizada, esto es, del ejecutivo propiamente dicho: se limita a modificar algunas de las perniciosas soluciones que aportó la “Arcadía Liberal de 1857” y a hacer algunos trazos gruesos que habría de completar la norma reglamentaria. Por lo que atañe al primer aspecto, el constituyente de 1917 acabó con la institución de la vicepresidencia; modificó el régimen de suplencia presidencial; suprimió el expediente de la reelección y redujo el periodo del presidente a cuatro años.

El segundo aspecto puede resumirse así: el titular del ejecutivo y de la administración es el presidente de la República, auxiliado —conforme al régimen presidencial— por secretarios de Estado; el jefe del ejecutivo, revestido de un amplio poder de designación, puede nombrar y remover libremente a los secretarios, los cuales son considerados altos funcionarios de la Federación (artículo 108), que para ser designados deben reunir requisitos sencillos (ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años de edad, según previene el artículo 91).

“Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación —reza el artículo 90 de la carta fundamental— habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría”; el presidente de la República —pese a su carácter de jefe del Estado, del gobierno y de la administración— se enfrenta a una fórmula rígida: otro poder político, el poder legislativo, resuelve cuántas y cuáles secretarías existirán y distribuye entre ellas la competencia administrativa.<sup>5</sup> Siguiendo a la Constitución de 1857, en 1917 se atribuyen a los secretarios del despacho facultades que Miguel de Lamadrid ha llamado “rasgos parlamentarios”,<sup>6</sup> facultad de refrendo (los reglamentos, decretos y órdenes presidenciales no serán obedecidos si no están firmados por los secretarios correspondientes); facultad de integrar el Consejo de Ministros (para el caso único de suspensión de garantías) y facultad de informar al Congreso y de comparecer ante él cuando éste lo requiera, según lo establecen los artículos 92, 29 y 93 respectivamente.

Si bien hasta ahí la nueva Constitución seguía con cierto servilismo a la de 1857, se introduce una innovación administrativa nada despreciable: los departamentos administrativos, que son dependencias de la administración centralizada que fueron imaginados como unidades de carácter técnico para prestar servicios públicos al margen de los dictados de la política en la que estaban envueltas las secretarías de Estado, órganos político-administrativos natos.

Aunque por un error que no es el caso recordar, se mutiló la configuración constitucional de los departamentos, varios preceptos proveen implícita y explí-

<sup>4</sup> Moreno, Daniel. *El Congreso Constituyente de 1916-1917*. México, UNAM, 1967.

<sup>5</sup> Con ese propósito el Congreso ha expedido dos leyes en 1917 y una en los siguientes años: 1934, 1935, 1939, 1946, 1958 y 1976.

<sup>6</sup> “Notas sobre el presidencialismo en la Constitución Mexicana”, en *Estudios de Derecho Constitucional*, UNAM, 1977.

citamente normas sobre ellos (el 92 los distingue de las secretarías, pues no les confiere a sus titulares la facultad de refrendo; el 93 acentúa la diferencia al establecer implícitamente que los jefes de departamento tienen vínculos con el Congreso, pues no están obligados a presentar un informe anual, a comparecer ni a acopiarle información; el 82 no señala como impedimento para ser presidente que se desempeñe la jefatura o secretaría general de un departamento; el 89, fracción II, no menciona a los jefes, como tampoco lo hace el 108, en lo referente al poder de designación presidencial y a la responsabilidad y el 91 no establece que esos funcionarios administrativos deban reunir los requisitos mínimos que se exigen a los secretarios).

Resulta así que para el despacho de los asuntos de orden administrativo el jefe del ejecutivo cuenta con órganos político-administrativos (las secretarías de Estado) y con órganos técnico-administrativos (los departamentos administrativos). Los primeros están presentes desde que se perfila nuestro país como Estado independiente y los segundos son un aporte innovador de la Constitución de 1917.

En 1917 la carta fundamental les suministró a esas dos modalidades organizativas regímenes distintos. Las diferencias se han reducido al paso del tiempo, pero su parquedad, lamentablemente, se ha conservado. Queda claro así que en 1917 se estructuró a los departamentos administrativos como dependencias sin jerarquía política: no tenían relación directa con el Congreso, carecían del rango político de los secretarios de Estado y, como además carecían de la facultad de refrendo, no podían limitar el poder presidencial ni corresponsabilizarse de actos del jefe del ejecutivo.

La parquedad constitucional invitaba a que el legislativo definiera con precisión con qué dependencias contara el ejecutivo y cuáles serían sus órbitas de competencia. El texto de Querétaro sólo mencionaba al Departamento de Salubridad (artículo 73 fracción XVI), el que era competente para dictar medidas preventivas, sin que mediara acuerdo presidencial, "en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país";<sup>7</sup> a las secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes, que eran suprimidas (artículo 14 transitorio);<sup>8</sup> a las Secretarías de Fomento y de Hacienda en lo que correspondía a concesiones y contratos agrarios (artículo 27, fracción VIII)<sup>9</sup> y a la secretaría encargada de la política exterior (artículo 76, fracción I). Aunque la constitución, siguiendo a la de 1857, establecía que el Senado debía ratificar los nombramientos presidenciales de funcionarios del servicio exterior, de miembros de las fuerzas armadas y de empleados superiores de Hacienda, no mencionaba a las dependencias en las que prestarían sus servicios.

El artículo 73, en la fracción XVI ya citada, prevé el establecimiento de un órgano que estuvo ausente en la constitución anterior y que está revestido de fa-

<sup>7</sup> El Departamento de Salubridad se fusionó con la Secretaría de Asistencia para dar lugar a la actual Secretaría de Salubridad y Asistencia.

<sup>8</sup> El artículo 14 transitorio fue reformado en 1921 (D. O.: 8/7/) a fin de crear la Secretaría de Educación Pública.

<sup>9</sup> La Secretaría de Fomento ya no existe y sus funciones principales son atendidas por las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

cultades de la mayor trascendencia: el Consejo de Salubridad General (denominado Consejo Superior de Salubridad por la legislación porfiriana), que dependería directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría, y que tendría aptitud para dictar disposiciones generales de carácter obligatorio.<sup>10</sup>

El marco de la organización administrativa centralizada se completaba en 1917 con el gobierno del Distrito Federal —órgano del ejecutivo—, los gobiernos de los territorios (éstos ya se han transformado en estados), el procurador del Distrito Federal, según el artículo 73, y el procurador general, al que se refiere el artículo 102 y en el que se depositaba el ministerio público federal, que antes era responsabilidad de la Secretaría de Justicia (suprimida por el artículo 14 transitorio).<sup>11</sup>

Además de esas dependencias, la constitución hacía referencia a otras unidades de carácter administrativo: establecimientos oficiales de educación (artículo 3o.), de servicios públicos (artículo 5o.); instituciones de beneficencia pública (artículo 27, fracción II); Comisión Mixta Agraria<sup>12</sup> (artículo 27, fracción XI); banco único de emisión (artículo 28 y artículo 73, fracción X);<sup>13</sup> casas de moneda (artículo 73, fracción XVIII); escuelas, museos, bibliotecas, observatorios, institutos de cultura superior (artículo 73, fracción XXV); mercados públicos (artículo 123, fracción XIII); establecimientos fabriles dependientes del gobierno y establecimientos fabriles militares del gobierno (artículo 123, fracción XVIII); Juntas de Conciliación y Arbitraje (artículo 123, fracciones XVIII, XIX, XX y XXVII); instituciones oficiales para manejar bolsas de trabajo (artículo 123, fracción XXV); instituciones para operar seguros sociales<sup>14</sup> (artículo 123, fracción XXIX).

El inventario de disposiciones sobre la organización administrativa debe relacionarse con el artículo 73, fracción XXIX (hoy fracción XXX), que confiere al Congreso facultades implícitas, o sea, las que requiera “para expedir todas las

<sup>10</sup> El Consejo está presidido por el secretario de Salubridad y Asistencia y cuenta con un secretario. Además, lo constituyen cinco vocales titulares (uno de los cuales es el presidente de la Academia Nacional de Medicina) y los vocales auxiliares que el propio Consejo designe (uno a la fecha). El presupuesto de este órgano está integrado al presupuesto asignado a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Las medidas que el Consejo ponga en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, son revisadas después por el Congreso de la Unión en los casos de su competencia, reza el artículo 73 constitucional, fracción xvi. Ese órgano colegiado cuenta con un reglamento expedido por el ejecutivo.

<sup>11</sup> Cabrera, Luis, “La misión constitucional del Procurador General de la República”, en *Obras Completas*, México, Ediciones Oasis, S. A.

<sup>12</sup> Estos órganos, integrados por representantes de la Federación y de los gobiernos de los estados, son denominados *Comisiones Agrarias Mixtas* por la legislación secundaria.

<sup>13</sup> El Banco de México, S. A., creado en 1925, es el banco único de emisión al que se refería el constituyente.

<sup>14</sup> Estos órganos, integrados por representantes de la Federación y de los gobiernos de organismo descentralizado establecido en 1943.

leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta constitución a los Poderes de la Unión<sup>15</sup>.

La interpretación sistemática de los preceptos citados permite subsanar las omisiones en que incurrió el Constituyente de Querétaro: la falta de preceptos que expresamente se refieran al sector paraestatal no implica que esta modalidad del poder administrativo sea inconstitucional; por el contrario, los poderes constituidos cuentan implícitamente con todas las facultades que requiera el cabal ejercicio de las facultades que de manera explícita les concede la constitución.<sup>16</sup>

Si el ejercicio eficaz de las facultades administrativas conferidas al ejecutivo requiere que éstas se depositen en la administración centralizada o en la paraestatal, ello es sólo un problema de política legislativa. Más aún, el Estado —como lo muestra la experiencia— puede optar por una solución centralizada y más tarde por una descentralizada o viceversa. El único obstáculo insalvable es el de que la descentralización no sea irrevocable, que en todo momento el Estado pueda rescatar las facultades que atribuyó a uno de los órganos paraestatales. La estructuración administrativa y la atribución de facultades a un órgano es, pues, una cuestión coyuntural que puede variar según las circunstancias, para que con su ejercicio se cumpla el objetivo.

Así y considerando sólo los casos que expresamente contempla la constitución, el Estado puede resolver que la organización que ejercerá una de sus facultades se estructurará como persona moral (con personalidad jurídica y patrimonio propios) y con autonomía, o sea, como entidad paraestatal. Contrariamente, el Estado estaría en aptitud de estructurar a la organización como una unidad centralizada (con una actividad que se manifestaría a través de la personalidad estatal y sujeta al poder jerárquico del jefe del ejecutivo).

Al banco central nos referimos en función de nuestra línea de argumentación: no bien expedida la constitución —la cual, como se ha dicho, preveía la existencia de esa institución—, Venustiano Carranza remitió al Congreso una iniciativa de ley para crear el banco único de emisión como sociedad anónima de capital mixto (aportado por el Estado y los particulares).<sup>16</sup> Como la propuesta presidencial no fue aprobada por el Congreso, algunas de las facultades de la banca central se ejercieron por la Secretaría de Hacienda, más tarde por la Comisión Monetaria y finalmente se atribuyeron al Banco de México, S. A., creado mediante ley<sup>17</sup> y escritura<sup>18</sup> en 1925.

Los ferrocarriles estatizados son otro ejemplo de lo que sostenemos: en 1908 se administraban por una empresa de participación estatal con forma de sociedad anónima, en 1937, por un departamento administrativo y al año siguiente por un organismo descentralizado.

En resumen, no tocaba al constituyente resolver si el Estado debía establecer o no organizaciones personificadas y autónomas (nunca independientes y desvincu-

<sup>15</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa.

<sup>16</sup> Iniciativa presentada al Congreso de la Unión en diciembre de 1971.

<sup>17</sup> Ley del 25 de agosto de 1925.

<sup>18</sup> 1o. de septiembre de 1925.

ladas del Estado) para ejercer sus facultades. El mismo porfiriato pudo establecer tres entidades administrativas que hoy llamaríamos paraestatales sin que mediara un dispositivo constitucional expreso: la Universidad Nacional,<sup>19</sup> los Ferrocarriles Nacionales<sup>20</sup> y la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S. A.<sup>21</sup>

## 2. *Los cambios constitucionales (1975-1980)*

En materia de organización administrativa, la Constitución de Querétaro persiste en mostrar una parquedad que nos parece deplorable a los que aspiramos a que el Estado eleve sus niveles de eficiencia y mantenga un comportamiento más cercano al derecho.

A seis décadas de que entrara en vigor el texto fundamental, el Estado ha incrementado su participación no sólo en la economía, sino prácticamente en todos los aspectos de la vida social.<sup>22</sup> En este lapso, la constitución ha sido reformada numerosas veces para ampliar la competencia del Estado y para ensanchar sus responsabilidades.<sup>23</sup>

La constitución se ha preocupado de cuestiones que en la segunda década del siglo escaparon a la imaginación de sus creadores: los partidos políticos, la burocracia, la contaminación ambiental, la planificación familiar, el derecho al trabajo, son algunas de ellas.

No obstante los abundantes y trascendentes cambios constitucionales, las bases fundamentales de la organización administrativa han permanecido prácticamente estáticas. Aunque no era de inquietar que al momento de ponerse en vigor la Constitución de Querétaro dejara de lado a la organización paraestatal y suministrara bases débiles para la administración centralizada, sostenemos que ha llegado el momento de que nuestro texto fundamental amplíe y enriquezca las normas que estructuran al poder administrativo.<sup>24</sup>

En el transcurso de las décadas, la legislación secundaria en torno a la organización de la administración pública ha sido rica y generosa, y el número de dependencias y entidades ha mostrado una trayectoria expansiva y acelerada.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Ley constitutiva del 25 de mayo de 1910.

<sup>20</sup> Calderón, Francisco, "Los Ferrocarriles", en *Historia Moderna de México*, México, t. 1, Hermes, 1965.

<sup>21</sup> González Ramírez, Manuel. *La Revolución Social en México. El problema agrario*. México, F. C. E. 1966. T. 1.

<sup>22</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. *La empresa pública. Un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*. Instituto Nacional de Administración Pública. 1980 (en prensa).

<sup>23</sup> Valadés, Diego, "Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano", en *Los Caminos Constitucionales*, México, UNAM, 1977.

<sup>24</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, "Las formas jurídicas de la empresa pública en México", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XII, Núm. 34, enero-abril, México.

<sup>25</sup> Algunos datos cuantitativos apuntalan ese acerto: si en 1917 existían 5 secretarías y 3 departamentos, en 1976 las primeras ascendían a 16, en tanto que los segundos a 2, es decir, se elevaron las dependencias de 8 a 18. Si en la década de los veinte se crearon cerca de dos docenas de entidades paraestatales en el sexenio 1970-1976 se establecieron más de 300.

Como en esta investigación sólo pretendemos referirnos a las evoluciones y cambios registrados en el quinquenio 1975-1980, únicamente recordaremos los grandes jalones administrativos de la constitución. Esos jalones se han apegado a una tendencia por demás evidente: han elevado a rango constitucional soluciones e instituciones contempladas en la legislación secundaria:

- a) Se ha capturado el fenómeno de los tribunales administrativos;<sup>26</sup>
- b) Ha sido incorporado el estatuto burocrático, o sea, un complejo normativo que regula las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores;<sup>27</sup>
- c) Se ha ampliado la propiedad pública, dando origen a nuevas entidades paraestatales (servicio público eléctrico, hidrocarburos, minerales radiactivos);
- d) Es el Estado quien se encarga de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano;
- e) El régimen municipal en el D. F., ha sido suprimido, y el gobierno y la administración de esa entidad federativa recaen en el presidente de la República, quien los ejerce a través de un departamento administrativo *sui generis*;
- f) Han desaparecido los territorios gobernados y administrados por el jefe del ejecutivo, por medio de gobernadores;
- g) Han disminuido las diferencias que existían entre las dos grandes modalidades de la organización centralizada (secretarías de Estado y departamentos administrativos);<sup>28</sup>
- h) De manera expresa se reconoce la existencia de la administración paraestatal;<sup>29</sup>

<sup>26</sup> En el seno del poder ejecutivo existen el Tribunal Fiscal de la Federación, establecido en 1935, y el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, instituido en 1971. En 1946 (D. O.: 30/12/) se reformó la fracción 1 del artículo 40 constitucional para establecer que podrán instituirse tribunales de lo contencioso-administrativo "dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones". Esa institución deberá hacerse mediante ley federal.

<sup>27</sup> El estatuto burocrático se ha establecido en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional (D. O.: y/12/60): rige entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. También se aplica a la mayoría de los organismos descentralizados.

<sup>28</sup> Los jefes, al igual que los secretarios, tienen vínculos con el Congreso de la Unión: deben presentar informes anuales, rendir los informes que se les soliciten y comparecer si se les requiere.

<sup>29</sup> En dos preceptos constitucionales se hacen referencias expresas a la administración pública paraestatal: a) El artículo 123, apartado "A", previene que es de la competencia de las autoridades federales aplicar la legislación laboral a empresas "que sean administradas en forma directa o *descentralizada* por el gobierno federal" (este párrafo se adicionó en 1947; Diario Oficial del 18 de noviembre de 1942) y b) el artículo 93, por reforma de 1974 (D. O.: 31/1/), establece que los directores y administradores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria deben informar al Congreso cuando se discuta una ley o se les concierna, así como comparecer si son citados. Igualmente, mediante reforma posterior (D. O.: 6/12/77), ese precepto se-

- i) Ha sido enriquecida la administración pública agraria con la creación del Cuerpo Consultivo Agrario, órgano de jurisdicción retenida y de una dependencia ejecutiva del mayor rango (primero el Departamento Agrario y en la actualidad la Secretaría de la Reforma Agraria);<sup>30</sup>
- j) Se ha reformado y adicionado a la constitución para mencionar organismos públicos que han sido estructurados como entidades paraestatales;
- k) Se ha ampliado la competencia del Congreso para controlar presupuestal y políticamente al sector descentralizado y centralizado,<sup>31</sup> y
- l) Se ha reformado para incluir modalidades a la huelga, en los de servicios que dependen del gobierno.<sup>32</sup>

De esas innovaciones, sólo comentaremos las que han tenido lugar en los últimos cinco años.

En 1975 (D. O.: 6/2/75), el artículo 27 fue reformado para ampliar la cobertura de la propiedad pública: "Corresponde también a la nación (al Estado) el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos.

El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines específicos".

Este precepto ha desencadenado la creación de organizaciones administrativas centralizadas (Comisión Nacional de Salvaguardias y Comisión Nacional de Energía Nuclear) y paraestatales (Uranio Mexicano e Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares), a fin de que esa vital riqueza sea explotada eficientemente, ya que no es permisible que los particulares tengan injerencia en ella.

El mismo precepto constitucional fue reformado al año siguiente para que la constitución capturara la compleja problemática de los asentamientos humanos (D. O.: 6/2/76): para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento

ñala que pueden formarse comisiones congresionales para investigar el funcionamiento de esos organismos y empresas, y que sus resultados se darán a conocer al presidente de la República.

<sup>30</sup> El Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano de jurisdicción retenida que dictamina todos los expedientes agrarios que van a ser resueltos por el jefe del ejecutivo. Está formado por cinco consejeros titulares (2 de ellos deben representar a los campesinos), quienes son auxiliados por los consejeros supernumerarios que designe el presidente de la República (en la actualidad alrededor de 30). El secretario de la Reforma Agraria preside a este órgano.

<sup>31</sup> Las entidades paraestatales con base expresa en la constitución son: el Banco de México, S. A., el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

<sup>32</sup> La fracción XVIII original del artículo 123 establecía que "las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenecan a los establecimientos fabriles que dependan del gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados del Ejército Nacional". Por reforma (D. O.: 31/12/38), se suprimió el último párrafo y se agregó al anterior los servicios que dependen del gobierno.



to de las condiciones de vida de la población rural y urbana, "se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obra públicas y de planear y ejecutar la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".

Para atender este extenso plan de responsabilidades, el Estado ha multiplicado sus dependencias y entidades (entre otras la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, las Comisiones de Conurbación). En los niveles estatal y municipal el efecto de esta adición ha sido notable.

El artículo 93 de la constitución fue enriquecido con un párrafo que tiene enorme sentido como pieza de los procesos de reforma política y de reforma administrativa (D. O.: 6/12/77):

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del ejecutivo federal.

Esa adición es una etapa más del proceso iniciado en 1974 (D. O.: 24/1/ ), año en el que se reformó el artículo 93 que acabamos de citar, para establecer que el legislativo haría comparecer o solicitaría informes no sólo a los secretarios de Estado, sino también a los jefes de departamento administrativo y a los directores de organismos y empresas de participación estatal mayoritaria.<sup>33</sup>

Como la reforma política ha embarnecido la participación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados mediante una fórmula limitada de representación proporcional, es posible que los administradores paraestatales sean objeto de investigaciones por parte de comisiones congresionales aun en contra del voto de los legisladores del partido mayoritario. Pese a que los reportes de las comisiones no tienen efectos jurídicos, sus consecuencias políticas no deben minimizarse.<sup>34</sup>

En una reciente adición a la fracción VIII del artículo 3o.,<sup>35</sup> el poder revisor estableció un trascendente cambio en el régimen jurídico de las universidades: a) esas instituciones tienen la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; b) cumplirán su objeto respetando el artículo 3o., y la libertad de cátedra e investigación y de libre examen, y discusión de las ideas; c) determinarán sus planes y programas; d) fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; e) administrarán su patrimonio, y f) regularán sus relaciones laborales con el personal académico y administrativo por el Apartado "A" del artículo 123. Sin embargo, la misma adición advierte que se trata de

<sup>33</sup> En realidad estos funcionarios acuden a sesiones de las comisiones congresionales más que a sesiones plenarias.

<sup>34</sup> Hasta la fecha no se ha establecido ninguna comisión investigatoria.

<sup>35</sup> Publicado en el Diario Oficial el 9 de junio de 1980.

un trabajo especial y que en su estatuto se deben conciliar los derechos de los trabajadores con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines institucionales.

Con la reforma se pone fin a la polémica desatada en torno al carácter jurídico de los servicios que presta el personal de las universidades e instituciones de educación superior autónomas, y se eleva al mayor rango normativo el atributo autonómico de ese tipo de entidades paraestatales.

En el artículo 60 reformado (D. O.: 6/12/77) se establece que la Comisión Federal Electoral registrará las constancias de mayoría en las elecciones de diputados. La Comisión es un órgano del ejecutivo presidido por el secretario de Gobernación e integrado con representantes de los partidos registrados.

El artículo 74, en su fracción IV (D. O.: 2/12/77), fue adicionado para fortalecer el control que en materia presupuestaria ejerce la Cámara de Diputados sobre la administración pública. Si antes ese precepto escuetamente decía que era facultad exclusiva de esa cámara "aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél",<sup>36</sup> ahora instituye que los proyectos de leyes de ingresos y de presupuestos de egresos serán remitidos por el ejecutivo antes del 30 de noviembre de cada año y que los secretarios competentes (de Hacienda y de Programación) deben comparecer ante la cámara respectiva.

La misma adición agrega que sólo habrá las partidas secretas que prevea el presupuesto y que emplearán los secretarios "por acuerdo escrito del presidente de la República"; que la cuenta pública será revisada por la Cámara de Diputados y que si hubiere desviaciones o inexactitudes se incurrirá en responsabilidad y se establece un plazo para su presentación, mismo que sólo se prorrogará si hay solicitud formal del ejecutivo y comparece el secretario competente (el de Programación y Presupuesto) para informar sobre la misma.

Estas adiciones han fortalecido el control congresional sobre el manejo presupuestario centralizado y paraestatal. Con base en ellas, ha entrado en vigor la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (D. O.: 29/12/78), conforme a la cual se revisa y dictamina la cuenta pública del gobierno federal y de las entidades paraestatales sujetas a control directo del ejecutivo (14 organismos descentralizados y 13 empresas de participación estatal mayoritaria, que para 1980 representarán un gasto del orden de 800 mil millones de pesos).<sup>37</sup> La fracción IV ha permitido que el citado ordenamiento faculte a la Contaduría Mayor de Hacienda para practicar auditorías a las dependencias y entidades federales.

En cuanto al gobierno y a la administración del Distrito Federal que, como

<sup>36</sup> A partir del presupuesto de egresos para 1965, algunas empezaron a sujetar entidades paraestatales fueron controladas directamente por de la Cámara de Diputados (en la actualidad 27). El resto de ellas es controlada por la Secretaría de Programación y Presupuesto o goza de total autonomía presupuestaria.

<sup>37</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, "Reformas recientes al Derecho Administrativo Mexicano", en *Reporte de Investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, 1980.

se ha dicho, son responsabilidad presidencial que se atiende a través del Departamento del Distrito Federal (departamento administrativo), la constitución fue reformada en su artículo 73, fracción VI (D. O.: 6/12/77), para establecer una incipiente pero alentadora participación ciudadana: "los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale." Estas dos novedades constitucionales no se han instrumentado por falta de la respectiva ley reglamentaria. Al mismo tiempo, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (D. O.: 29/12/80) ha estructurado órganos de colaboración vecinal y ciudadana —comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y consejo consultivo— que han sido mirados con desdén por quienes sostienen que debe dotarse a esa entidad federativa con un régimen político y electoral idéntico al que rige a los estados de la Federación.

De esta sumaria revisión se desprende que en el último lustro el avance ha sido irregular y escaso, en lo referente a la organización administrativa. El paso más importante se ha dado en términos de aumentar el control político y presupuestario del legislativo; pero hay cuestiones fundamentales que no fueron consideradas. En el siguiente análisis destacaremos los aspectos más sobresalientes de la omisión constitucional.

### 3. *Las omisiones constitucionales (bases para una reforma)*

Las reformas constitucionales que en torno a la administración pública deben prosperar, tendrían que responder a la necesidad de atacar los grandes problemas de nuestro sistema político: la debilidad congresional, la prepotencia de la institución presidencial y la arbitrariedad administrativa.

- a) Lugar sobresaliente tiene la desaparición de los departamentos administrativos porque su existencia ya no se justifica. Cuando el Estado precisa contar con una organización que preste un servicio público o tome a su cargo una función empresarial, ha optado por establecer la entidad paraestatal y no un departamento administrativo.<sup>88</sup>

Por otra parte, la legislación secundaria, la vida administrativa y las reformas constitucionales han acercado a tal extremo a los departamentos y a las secretarías que prácticamente han desaparecido entre éstos las diferencias: sus titulares deben informar anualmente al Congreso y comparecer ante él si se les cita (artículo 93 reformado); ambos están sujetos a la misma fórmula de responsabilidades (Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, D. O.: 4/1/80); las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tienen igual rango y entre ellos no hay preeminencia alguna

<sup>88</sup> Esa tendencia queda clara si se recuerda que en el momento de mayor auge de este tipo de dependencias sólo existieron 6 departamentos (en 1935).

(artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D. O.: 29/12/76); los dos tipos de titulares, junto con el procurador general de la República, integran el Consejo de Ministros (artículo 6o. de la Ley Orgánica).

Para ser presidente se requiere no ser secretario, subsecretario, jefe o secretario general de departamento administrativo (artículo 82), y si los secretarios refrendan los reglamentos, órdenes y decretos presidenciales, los jefes los firman siempre.

Según la vida administrativa, los departamentos han sido contemplados como etapas administrativas que desembocan en secretarías de Estado y en modo alguno se puede concluir en que unas se ocupan de cuestiones de índole política y otros tienen carácter técnico.

Desde el punto de vista material su competencia es de la misma naturaleza.

Considerando estos aspectos, podemos concluir que los departamentos no son necesarios en el escenario constitucional.

- b) Es de la mayor importancia que el texto fundamental provea las bases para el sector paraestatal definiendo qué entidades pueden ser creadas por el Congreso y cuáles por el ejecutivo. Asimismo, sería saludable que suministrara normas para el control de estas organizaciones por parte del legislativo y de la administración centralizada.

Resulta una excentricidad perniciosa que una constitución avanzada y de alto contenido programático e ideológico no aporte ningún lineamiento organizativo para este amplio y dinámico sector que desempeña múltiples responsabilidades económicas y sociales.

- c) El poderío acumulado por la administración descentralizada hace altamente necesario que se establezca en la norma suprema que los tribunales administrativos serán competentes para dirimir las controversias que se susciten entre ellas y los administrados. Asimismo, es necesario que se instituya que el juicio de garantías procederá contra actos paraestatales revestidos de los atributos que tienen los actos de autoridad estatales.
- d) Haría sentir un efecto político saludable que el Congreso tuviera facultades para ratificar, aprobar o vetar la designación de altos funcionarios administrativos (de los secretarios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda y Programación, así como de los directores de entidades paraestatales de envergadura como son Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad).
- e) Así como el artículo 91 establece los requisitos mínimos que deben reunir los secretarios de Estado e independientemente de que se incrementen, es conveniente que para reducir la discrecionalidad presidencial se fijen requisitos similares a los administradores paraestatales y se les incluya en el régimen de responsabilidades que previene el título cuarto.
- f) El órgano a través del cual el presidente de la República se encarga del Distrito Federal no debe ser un departamento administrativo sino una organización *ad-hoc* similar a los gobiernos de los territorios denominado "Gobier-

no del Distrito Federal”, como fue la intención del constituyente originario. Igualmente es necesario que se devuelva a la capital del país una fórmula municipal *sui generis* que concilie el interés político y ciudadano de los capitalinos con el interés de los Poderes de la Unión.

- g) Con el ánimo de racionalizar y controlar el crecimiento y funcionamiento de la administración paraestatal, conviene adicionar el artículo 93 en el sentido de que los secretarios de Estado —que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fungen como coordinadores de sector— informen pormenorizadamente sobre la actividad de las entidades de sus agrupamientos y, en particular, sobre las creadas en el ejercicio.
- h) Aunque ello suponga introducir otro rasgo parlamentario, además del caso de suspensión de garantías previsto en el artículo 29, es conveniente que se establezca que ciertas decisiones administrativas o económicas se puedan tomar por el jefe del ejecutivo siempre que previamente haya recabado opinión de los secretarios de Estado.
- i) Aún cuando la constitución cuenta con dos estatutos laborales (el Apartado “A” del artículo 123 al que se sujeta parte de la administración paraestatal<sup>39</sup> y el Apartado “B” de ese mismo precepto, que se aplica al sector centralizado y a la mayoría de los organismos descentralizados) es impostergable su reforma a fin de que contemple expresamente a los trabajadores que prestan sus servicios a la administración descentralizada y de que establezca reglas para que los poderes constituidos resuelvan cuál de los dos apartados se aplicará al crearse una entidad paraestatal.
- j) El reconocimiento constitucional de que los funcionarios paraestatales son funcionarios públicos debería ir aparejado de la reforma a los artículos 55 y 58 de la norma suprema, para que se incluya entre los requisitos de elegibilidad de diputados y senadores el que no presten sus servicios a la administración descentralizada. En el mismo sentido se deberá adicionar el artículo 62 para que los legisladores propietarios o los suplentes en ejercicio no desempeñen ninguna comisión o empleo en el sector público paraestatal si no se les ha concedido licencia previamente.

Esas reformas contribuirán al fortalecimiento y a la independencia del Congreso y así éste podrá ejercer un control más estricto sobre el poder administrativo.

José Francisco Ruiz Massieu

<sup>39</sup> Las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos y algunos organismos descentralizados están regidos por este apartado.