

CAPÍTULO V

LOS PRIMEROS SEXENIOS COMPLETOS

LÁZARO CÁRDENAS
(1o./XII/1934-30/XI/1940)

Un miembro de la generación más joven que había participado en las acciones armadas de la revolución iniciada por Madero en 1910, el general michoacano Lázaro Cárdenas del Río, resultó electo presidente de la República para el periodo de seis años que inició el 1o. de diciembre de 1934.

Uno de sus primeros actos de gobierno fue la promulgación, en el *Diario Oficial* del 13 de diciembre de 1934, del decreto de reformas al artículo 3o. y la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución como fueron aprobados por el Congreso federal el 10 de octubre de 1934, dos meses antes de la toma de posesión del nuevo presidente de la República, en los términos siguientes:

Reformas a los artículos 3o. y 73 de la Constitución, 1934

DECRETO

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Federal y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados el artículo

3o. y la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 3o. La educación que imparta el Estado *será socialista*, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que *permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social*.

Solo el Estado —Federación, Estados, Municipios— impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas:

Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado *tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente*.

II. *La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.*

III. *No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público.*

IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado *podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo*, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir *la función social educativa* entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no

hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Artículo 73 [el Congreso de la Unión está facultado:]

XXV. Para *establecer, organizar y sostener* en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios del ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.

En opinión de quien esto escribe, la formulación del primer párrafo del nuevo artículo 3o. constitucional, tal y como fue propuesta por quienes elaboraron el Plan Sexenal que debía servir de marco (algunos dirían “grillote”) para la administración del presidente Cárdenas, fue muy poco feliz, por decirlo en términos eufemísticos. No sólo se sustituía el término de *educación “laica”* que había sido, sin duda, un avance importante de la Constitución de 1917, sino que se regresaba a utilizar un término abiertamente ideológico, por no decir “religioso”, como lo era el *credo socialista* en el que estaba basado. Tampoco dejó satisfechos a quienes lo habían propuesto en la asamblea del PNR, celebrada en Querétaro en 1933, como se intenta así mostrar a continuación.

En la sesión del 10 de octubre de 1934 de la Cámara de Diputados, al discutirse la propuesta de la Comisión Redactora de dicha reforma, el diputado Arnulfo Pérez H. proponía que se adicionara al término “educación *socialista*” el adjetivo de “*científica*”, para distinguirla de la doctrina del “socialismo utópico” y del “socialismo cristiano”, pues de no hacerlo así, decía el diputado Pérez H.,

“...va a dar margen a *confusiones peligrosas*”, no solamente *entre las masas rurales*, sino en los *planos de cultura normalistas*. Cuando esta ley llegue, no digamos a los centros rurales, no digamos a maestros primarios o a las

escuelas secundarias y a las normales, cuando esta Ley llegue a la Secretaría de Educación, el Secretario del Ramo tendrá que preguntarse *qué clase de socialismo* se va a impartir en las escuelas, para llevar a cabo la reorganización de la función educativa, para hacer los nuevos programas y para realizar el contenido ideológico de nuestro movimiento social. El hecho de decretar una *escuela socialista*, supone, desde luego, además de la orientación filosófica, que se realice por la Secretaría de Educación, por los Gobiernos de los Estados, *una reorganización completa en los métodos, procedimientos y formas de enseñanza, y una reforma en los programas caducos, inadaptables al momento actual, sustituyéndolos por programas racionalistas, por programas socialistas*, en forma enteramente definida; y precisamente cuando se lleve a cabo esa reorganización y ese cambio de programas, se hará más palpable la desorientación en todo el país, comenzando desde la Secretaría de Educación.

¡Y esto lo decía uno de los diputados que con más fervor había propuesto la modificación al artículo 3o. de la Constitución de 1917 para que la educación que impartiera el Estado fuese *socialista*! Resulta explicable entonces que, un sexenio después, tuviese que ser modificado nuevamente el texto del artículo 3o.

Creación de los departamentos Forestal, de Caza y Pesca;
de Asuntos Indígenas, y de Educación Física, 1935

No sería sino hasta un año y un mes después de tomar posesión del cargo de presidente, cuando Lázaro Cárdenas conseguiría sacudirse la incómoda tutela política del llamado “jefe máximo de la Revolución”, el ex presidente Plutarco Elías Calles, y fue entonces que el joven titular del Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que se publicó en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1935. En esta disposición se eliminaba el Departamento de Establecimientos Fabriles y Abastecimientos Militares, cuyas funciones fueron reabsorbidas por la Secretaría de Guerra y Marina, y se creaban tres nuevos “departamentos administrativos”, dependientes directamente del Ejecutivo Federal, denominados Departamento Forestal y de Caza y Pesca, Departamento de Asuntos Indígenas, y Departamento de Educación Física, con los cuales el número de secretarías y departamentos se elevó entonces a catorce. La

Procuraduría General de la República y la Procuraduría Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales no quedaron incluidas en el ámbito de esta nueva disposición jurídica, como sí había ocurrido con la Ley anterior, promulgada por Abelardo L. Rodríguez apenas un año y medio antes, el 6 de abril de 1934. Estas dos últimas dependencias del Ejecutivo Federal se regirían por sus respectivas leyes orgánicas.

La nueva estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedaría ahora conformada de la siguiente manera:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Guerra y Marina;
- Secretaría de la Economía Nacional;
- Secretaría de Agricultura y Fomento;
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
- Secretaría de Educación Pública;
- Departamento del Trabajo;
- Departamento Agrario;
- Departamento de Salubridad Pública;
- *Departamento Forestal y de Caza y Pesca;*
- *Departamento de Asuntos Indígenas;*
- *Departamento de Educación Física,* y
- Departamento del Distrito Federal.

Creación del Departamento de Publicidad y Propaganda, 1936

Un año después, el presidente Cárdenas promovió nuevamente la reforma de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear un nuevo departamento administrativo, cuya denominación sería la de Departamento de Publicidad y Propaganda (*D.O.* del 31 de diciembre de 1936), y cuyas atribuciones serían las siguientes:

I. Publicidad y propaganda oficiales.

II. Dirección y administración de las publicaciones periódicas dedicadas a realizar la publicidad y *la propaganda*, especial o general, de las depen-

dencias del Ejecutivo; así como *la dirección y administración de los nuevos órganos periodísticos que se considere necesario editar.*

III. Información oficial:

- a) A la prensa nacional y extranjera;
- b) A las agencias cablegráficas e informativas;
- c) A las autoridades civiles y militares, y
- d) A los representantes de México en el extranjero.

IV. Servicio de *propaganda* a los periódicos del país y del extranjero.

V. Servicio editorial de publicidad y *propaganda* (libros, folletos, álbumes y medios semejantes).

VI. Edición de películas cinematográficas, informativas, educativas y de *propaganda*.

VII. Autorización para exhibir comercialmente películas cinematográficas en toda la República y exportar las producidas en el país, conforme al reglamento que se expida.

VIII. Dirección y administración de *las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo*, con excepción de las que forman parte de la *Red Nacional* y las que dependen de la Secretaría de Guerra y Marina.

IX. Supervisión y reglamentación de la *propaganda* y la publicidad hecha por medio de las estaciones radiodifusoras comerciales y culturales establecidas en la República.

X. *Propaganda directa* por circulares, cartas y otros medios semejantes.

XI. *Propaganda indirecta* por medio del teatro, carteles, periódicos murales, frases postales, engomados, placas cinematográficas y otros medios semejantes.

XII. Distribución de toda clase de material de publicidad y *propaganda*.

XIII. "*Diario Oficial*" de la *Federación* y compilación y publicación de toda clase de leyes y disposiciones del Gobierno Federal.

XIV. *Archivo General de la Nación*.

XV. *Talleres Gráficos de la Nación* con su actual equipo y todo el que pertenece a las diversas imprentas dependientes del Ejecutivo Federal, con excepción del de los Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el de los talleres anexos a las Escuelas Técnicas de la Secretaría de Educación Pública.

Creación del Departamento de Asistencia Social Infantil, 1937

Seis meses más tarde se modificó una vez más la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear otro departamento administrativo, que llevaría la denominación de Departamento de Asistencia Social Infantil (*D.O.* del 30 de junio de 1937). En esa misma fecha se cambió el nombre del Departamento de Publicidad y Propaganda por el de Departamento de Prensa y Publicidad, y se adecuaron las funciones anteriormente atribuidas a las secretarías de Gobernación y de Educación Pública, así como al Departamento del Trabajo.

La nueva estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedó integrada ahora por *diecisiete* dependencias, a saber:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Guerra y Marina;
- Secretaría de la Economía Nacional;
- Secretaría de Agricultura y Fomento;
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
- Secretaría de Educación Pública;
- Departamento del Trabajo;
- Departamento Agrario;
- Departamento de Salubridad Pública;
- Departamento Forestal y de Caza y Pesca;
- Departamento de Asuntos Indígenas;
- Departamento de Educación Física;
- Departamento del Distrito Federal;
- *Departamento de Prensa y Publicidad*, y
- *Departamento de Asistencia Social Infantil*.

En noviembre de 1936, a iniciativa del presidente Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Expropiación, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución, con base en la cual el 30 de junio de 1937 fueron expropiados los bienes de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México (existían muchas otras), para cuya administra-

ción se creó un nuevo departamento administrativo, ya que se trataba de una actividad “técnico-administrativa”, del tipo de correos y telégrafos, con el nombre de Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México. Esta dependencia, meses más tarde, fue transformada en un *organismo descentralizado*, con el nombre de Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles.

Creación de la Secretaría de la Defensa y de la Secretaría de Asistencia, 1937

El 10. de noviembre de 1937 apareció publicado en el *Diario Oficial* el decreto por el cual se le cambió de nombre a la Secretaría de Guerra y Marina por el de Secretaría de la Defensa Nacional; el 31 de diciembre de ese año se modificó una vez más la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría de Asistencia Pública, en sustitución del Departamento de Asistencia Social Infantil, con lo cual el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal pasó a ser ahora de *dieciocho*:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de la Economía Nacional;
- Secretaría de Agricultura y Fomento;
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
- Secretaría de Educación Pública;
- *Secretaría de la Asistencia Pública*;
- Departamento del Trabajo;
- Departamento Agrario;
- Departamento de Salubridad Pública;
- Departamento Forestal y de Caza y Pesca;
- Departamento de Asuntos Indígenas;
- Departamento de Educación Física;
- Departamento de Prensa y Publicidad;
- *Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México*, y
- Departamento del Distrito Federal.

Creación del Departamento de Marina Nacional, 1939

El 30 de diciembre de 1939, para estar en mejores condiciones de encarar los retos que implicaba el inicio de la Segunda Guerra Mundial, se creó el Departamento de Marina Nacional, y en esa misma fecha desaparecieron los departamentos Forestal, de Caza y Pesca, el de Educación Física, y el de Prensa y Publicidad. El Departamento de Asuntos Indígenas ya no apareció listado en el *Diario Oficial* de esa fecha, pero fue eliminado formalmente hasta las reformas a la Ley de Secretarías de 1946 a inicios del periodo del presidente Miguel Alemán.²⁵ Se redujo entonces a *catorce* el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de la Economía Nacional;
- Secretaría de Agricultura y Fomento;
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Asistencia Pública;
- Departamento del Trabajo;
- Departamento Agrario;
- Departamento de Salubridad Pública;
- *Departamento de la Marina Nacional*, y
- Departamento del Distrito Federal.

MANUEL ÁVILA CAMACHO
(1o./XII/1940-30/XI/1946)

En contraste con las frecuentes modificaciones a la *estructura y funciones* de la administración pública federal realizadas durante el sexenio cardenista (tres reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de

²⁵ Véase *supra* el apartado “Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946” en la p. 96 de esta obra.

Estado, y la creación de organismos descentralizados, como Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, entre otros), el periodo presidencial que correspondió a Manuel Ávila Camacho fue más bien parco en *reformas estructurales* a la administración pública centralizada. Si bien el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), nombre que se le dio al Partido Nacional Revolucionario a propuesta del presidente Cárdenas, volvió a elaborar un segundo Plan Sexenal con la intención de que sirviera de *marco ideológico* para el nuevo gobierno emanado de sus filas, el estallido de la Segunda Guerra Mundial lo volvió inoperante al poco tiempo de haberse iniciado la administración avilacamachista.

Al inicio de su mandato, el presidente Ávila Camacho promovió ante el Congreso de la Unión la transformación de los departamentos del Trabajo y de Marina Nacional en sendas secretarías del despacho, ahora con la denominación de Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Marina, respectivamente.

La estructura orgánica del gobierno federal consistiría ahora de *once* secretarías del despacho y *tres* departamentos administrativos:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de la Economía Nacional;
- Secretaría de Agricultura y Fomento;
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de la Asistencia Pública;
- *Secretaría del Trabajo*;
- *Secretaría de Marina*;
- Departamento Agrario;
- Departamento de Salubridad Pública, y
- Departamento del Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1942

Dos años después, el 31 de diciembre de 1942, se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal (*D.O.* del 13 de enero de 1942), en la cual se dio a conocer la organización administrativa de esta dependencia, al frente de la cual estaría el procurador general de la República, quien “será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República” (artículo 5o.).

Las facultades asignadas entonces al Ministerio Público Federal eran las siguientes:

Velar por el respeto a la Constitución, por todas las autoridades del país, federales o locales, en los órdenes legislativo y judicial, y proponer, al Presidente de la República, las medidas adecuadas para hacer cesar las violaciones.

Representar a la Federación o a sus órganos, instituciones o servicios, en los juicios en que sean parte como actores, terceristas o demandados.

Intervenir, en los términos de la ley relativa, en los juicios de amparo.

Perseguir los delitos del orden federal, practicando, con el auxilio de la Policía Judicial Federal, las averiguaciones previas, y exigir que se apliquen, a los responsables, las penas que señalen las leyes.

Promover lo necesario para que la administración de justicia sea recta y pronta, y

Desempeñar los demás cometidos consignados en la Constitución y leyes de ella derivadas.

En el texto de esta ley orgánica se establecía igualmente que:

Toda denuncia o querrela por delitos del orden federal, se presentarán ante los funcionarios del Ministerio Público Federal. Las autoridades o particulares que tengan conocimiento de una infracción penal, tienen obligación de hacerla saber inmediatamente a los funcionarios del Ministerio Público Federal, con cuantos datos tengan en su poder.

También se señalaba que “La Policía Judicial Federal y sus auxiliares, dependen del Ministerio Público Federal”.

Creación del Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal

También durante la administración del presidente Ávila Camacho se creó el Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal, el cual quedaba a cargo del procurador general de la República en los siguientes términos:

Artículo 39. El Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal está a cargo del Procurador General de la República.

Artículo 40. *El Consejo de que se trata se emitirá por acuerdo del Presidente de la República o a solicitud de los Secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y jefes de establecimientos públicos o servicios descentralizados creados por una ley federal, que no estén sujetos a control de ninguna Secretaría o Departamento.*

Artículo 41. *Los acuerdos del Presidente de la República que ordenen al Procurador emitir opinión jurídica, no exigirán, para su validez y cumplimiento, refrendo de ningún Secretario de Estado.*

Artículo 42. Los funcionarios a que se refiere el artículo 40, sólo podrán solicitar el *consejo jurídico* del Procurador, respecto de los asuntos de su competencia.

Artículo 43. El Consejo Jurídico del Procurador debe ser acatado por la dependencia que corresponda, la que no podrá apartarse de él, sino por acuerdo presidencial dado por escrito.

Artículo 44. Para el cumplimiento de la obligación que impone al Procurador la fracción I del artículo 19 de esta ley, *hará conocer al Presidente de la República, las leyes que aparezcan violatorias de la Constitución proponiendo la reforma respectiva, si son federales, o sugiriendo que la Secretaría de Gobernación pida, al Gobierno local respectivo, la reforma pertinente, y en su caso de que ésta no se logre en el plazo que se fije, planteará, previo acuerdo presidencial, la controversia constitucional correspondiente.*

Artículo 45. Para *emitir opinión sobre leyes y demás disposiciones de carácter general*, podrá el Procurador *convocar a los jefes de los departamentos jurídicos o abogados consultores de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.*

Juntas, comisiones y consejos intersecretariales, 1942

En 1942, *para encarar los problemas que el país enfrentó con motivo de su entrada a la Segunda Guerra Mundial*, el presidente Ávila Camacho promovió la creación de diversas juntas, comisiones y consejos intersecretariales. Así, el 11 de junio se creó la Junta de Administración y Vigilancia de la Propiedad Extranjera (*D.O.* del 13 de julio); el 30 de junio se estableció la Comisión Federal de Planeación Económica como organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional (*D.O.* del 9 de julio). El 17 de septiembre se constituyó la Defensa Civil, mecanismo que dependía directamente del presidente de la República (*D.O.* del 31 de agosto), así como el Consejo Supremo de la Defensa Nacional (*D.O.* del 34 de septiembre), entre otros.

Simplificación de la estructura orgánica del Ejecutivo de 1943

Buscando simplificar *la estructura administrativa heredada* de la gestión presidencial anterior, así como con la intención de “reducir los altos cargos” y “disminuir los gastos administrativos en beneficio de los servicios sociales correspondientes”, el presidente Ávila Camacho promovió *la fusión* de la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad, para dar nacimiento a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (*D.O.* del 18 de octubre de 1943), cuyas atribuciones siguieron siendo las mismas que tenían asignadas las dos dependencias que entonces se fusionaron.

Debido a esta política de austeridad ante la situación creada por la Segunda Guerra Mundial, la estructura orgánica de la administración pública federal *centralizada* al término de la gestión de Manuel Ávila Camacho estaba integrada por *once* secretarías, dos departamentos administrativos y dos procuradurías (la General de la República y la de Justicia del Distrito y Territorios Federales), *quince* dependencias en total, con las siguientes denominaciones:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

- Secretaría de la Defensa Nacional;
- *Secretaría de Marina*;
- Secretaría de la Economía Nacional;
- Secretaría de Agricultura y Fomento;
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
- Secretaría de Educación Pública;
- *Secretaría de Salubridad y Asistencia*;
- *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*;
- Departamento Agrario;
- Departamento del Distrito Federal;
- *Procuraduría General de la República*, y
- Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Unos cuantos días antes de terminar su sexenio, el presidente Ávila Camacho envió una iniciativa al Congreso de la Unión, en la que proponía *reformular el artículo 3o. de la Constitución*, el cual, como ya quedó dicho, había sido modificado seis años atrás por iniciativa de los diputados del Partido Nacional Revolucionario. Se dice que en la exposición de motivos de dicho proyecto de reforma tuvo mucho que ver don Jaime Torres Bodet, entonces secretario de educación pública en el gabinete de Ávila Camacho. La reforma propuesta por el titular del Ejecutivo fue aprobada por el Congreso de la Unión y por la mayoría requerida de los congresos estatales, y su promulgación constituyó uno de los primeros actos de gobierno del siguiente presidente de la República, Miguel Alemán Valdés, quien resultó electo como el primer candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

MIGUEL ALEMÁN VALDÉS
(10./XII/1946-30/XI/1952)

Miguel Alemán Valdés, el primer candidato del recién transformado Partido Revolucionario Institucional (PRI), tomó posesión de la presidencia de la República el 1o. de diciembre de 1946, convirtiéndose también en el primer mandatario *civil* del periodo postrevolucionario, después de la serie de presidentes *militares* electos posteriormen-

te al asesinato de Venustiano Carranza en 1920 (el abogado Emilio Portes Gil ocupó el cargo de *manera provisional* tras el asesinato de Álvaro Obregón cuando éste ya era presidente electo, y, a partir de esa fecha, todos los que le siguieron en el cargo fueron *generales del ejército mexicano*). También fue el primer presidente de la República egresado de la Universidad Nacional de México (recibió su título de abogado poco antes de que la actual UNAM obtuviera su autonomía en 1929). Al tomar posesión de la presidencia, Alemán anunció que tenía en mente “llevar a cabo una *reorganización de la Administración Pública Federal* con el propósito de satisfacer *con más eficiencia* las necesidades del país. Entre las medidas más importantes que tomaremos al respecto” —dijo— “será la creación de dos nuevas Secretarías de Estado: la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa”.

A fin de prevenir los problemas que dicho anuncio podría generar entre los servidores públicos sindicalizados, el presidente Alemán señaló:

Los empleados públicos no serán afectados por la *reorganización* propuesta. Será nuestra preocupación su capacitación administrativa y cultural. Aquellos cuyos salarios se han mantenido con un nivel bajo, recibirán una efectiva mejoría en sus retribuciones que les permitirá una existencia menos angustiosa.

Anunció, igualmente, su propósito de “hacer que la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro *establezca sucursales* para que los empleados federales, que radiquen fuera de la capital de la República, puedan también disfrutar de sus beneficios”, y adelantó que crearía “el Banco del Ejército y [acordaría] la elevación en la cuantía de las indemnizaciones del seguro de vida militar”.

En concordancia con lo planteado en su discurso de toma de posesión, el presidente Alemán remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, única en su tipo, pues en ella sólo se enunciaban, *en términos muy generales*, las facultades de las secretarías y departamentos que dependerían directamente del presidente de la República, quedando autorizado a que, por medio de un *reglamento*, el propio titular del Ejecutivo *hiciera la*

distribución detallada de las competencias o atribuciones de cada una de dichas dependencias. En esa misma Ley, el Congreso autorizaba al presidente a que, de estimarlo necesario, pudiera designar “hasta dos Secretarios de Estado” *para* “auxiliar en sus labores al Poder Ejecutivo en los ramos bajo su responsabilidad”, designación que se haría “mediante acuerdo presidencial”, en el cual se “determinarían las funciones atribuidas a estos funcionarios”. Este tipo de facultades discrecionales a un jefe de gobierno anteriormente sólo habían sido otorgadas en México para encarar situaciones extraordinarias durante el siglo XIX, pero eran de uso corriente en administraciones de tipo parlamentario, como la de Francia en esa época, de la cual es muy probable que se haya tomado dicho ejemplo.

Por tratarse de un caso que no se volvió a repetir desde entonces en la historia de la administración pública del país, se reproduce a continuación la exposición de motivos de dicha Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Considerando que el desarrollo económico y social que el país ha alcanzado en los últimos años como resultado de la política revolucionaria del Estado, *ha dado lugar a un mayor número de funciones cada vez más complejas, requiere introducir modificaciones en la organización del Poder Ejecutivo*, para ponerlo en aptitud de atender en forma más eficaz los servicios que tiene a su cargo;

Considerando que para alcanzar el propósito arriba señalado, es indispensable, *ajustándose al espíritu y texto del artículo 90 constitucional, suprimir rigidez a su Ley Reglamentaria, que atribuye funciones concretas a cada una de las dependencias del Ejecutivo a mi cargo, fijando genéricamente*, pero en forma coherente y orgánica, las *funciones* de las mismas dependencias y *reservando los aspectos de detalle a un reglamento* que se expida con fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución y del 17 de la presente iniciativa de ley;

Considerando que la misma complejidad y multiplicidad de las funciones ahora atribuidas *en forma rígida* a las dependencias del Ejecutivo Federal, requiere, en determinadas circunstancias, la intervención de funcionarios que, con el rango y responsabilidad de Secretarios de Estado, auxilien al Eje-

cutivo en cualquiera de sus ramos, es indispensable autorizarlo, en los términos del artículo 2o. de esta iniciativa, para que designe, con esos propósitos, *hasta dos Secretarios de Estado, además de los mencionados en el artículo 1o. de esta iniciativa;*

Considerando que, por las mismas causas señaladas, con frecuencia es necesario que los titulares de algunas Secretarías de Estado sean auxiliados en sus funciones, se propone la posibilidad de *designar más de un Subsecretario, en cada una de las dependencias* en que la magnitud del trabajo exija, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación;

Considerando que la Secretaría de Agricultura y Fomento debe dar mayor atención al *desarrollo de la producción agrícola*, convirtiéndose en un órgano con funciones más especializadas, sobre todo si se toma en consideración que en los términos de esta iniciativa debe concederse especial atención a la *actividad ganadera*, tanto en su aspecto de producción como de crédito, *es conveniente aligerar sus funciones por lo que respecta a la construcción de obras de riego; para conservar, el manejo y administración de los sistemas nacionales de riego;*

Considerando, además, que *la explotación de los recursos hidráulicos del país* requiere una atención altamente especializada, no sólo por lo que se refiere a la formulación de un programa de aprovechamiento integral de dichos recursos, sino también por las tareas de *construcción de obras de riego, introducción de agua potable* y otras semejantes, es indispensable crear un órgano como el de la Secretaría de Recursos Hidráulicos para que se encargue de esos servicios;

Considerando que las funciones hasta ahora atribuidas al Departamento de Asuntos Indígenas tendrán una atención más completa *atribuyéndolas a otras dependencias* que por sus funciones tienen un panorama más integral de las necesidades de los grupos indígenas del país, y que disponen de mayores recursos para la atención permanente de las necesidades de dichos núcleos aborígenes, *es conveniente que las atribuciones del Departamento mencionado, se asignen preferentemente a la Secretaría de Educación Pública*, sin perjuicio de que en su oportunidad se creen, por dicha dependencia, organismos especializados y suficientemente capacitados para la resolución de los problemas que se señalan;²⁶

Considerando que la *política fiscal* en sus aspectos de *impuestos, crédito y gastos públicos* es reconocidamente uno de los medios más eficaces de que

²⁶ Ya se preveía la futura creación del Instituto Nacional Indigenista como órgano des-concentrado de la Secretaría de Educación Pública.

el Estado dispone en la actualidad *para combatir los efectos de las depresiones económicas*, es conveniente atribuir a un sólo órgano el manejo de los recursos federales y los locales del Distrito que, conviene señalarlo de paso, han *llegado a revestir considerable importancia por su cuantía*;

Considerando, por otra parte, que el elevado costo de los servicios públicos indispensables para una población tan concentrada como la que existe en el Distrito Federal, impone la necesidad, cada vez más frecuente, de recurrir al uso del Crédito Público, para el pago de aquellos servicios, así como porque el uso de ese crédito tiene hondos efectos monetarios que trascienden a la actividad económica toda, se ha juzgado indispensable *que sea la Secretaría de Hacienda, como órgano especializado, la que se encargue de manejar los recursos financieros del Distrito Federal*, y esto con el único propósito de que sea un solo organismo el encargado de esa política, pero sin que ello signifique que los recursos obtenidos de la población del distrito, ya sea por la vía del impuesto, o mediante el uso del crédito, dejen de aplicarse exclusivamente a la atención de sus propios servicios públicos.

Considerando que para completar el cuadro de funciones de la Secretaría de Economía deben atribuirse nuevamente *las facultades necesarias que le permiten dirigir integralmente la política de comercio, tanto interior, como exterior*, regresando, por consiguiente, dichas facultades de las dependencias con las que ahora las comparte. Con el mismo criterio político-económico *regresando a la Secretaría de Economía las facultades de que goza actualmente la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por lo que se refiere a las cooperativas de consumo integradas por trabajadores*.

Considerando, por último, que dada la importancia que dentro de los programas de gobierno tiene la *política de obras públicas*, es conveniente establecer *una más estrecha intervención y vigilancia del Gobierno en todo lo que se refiere a la construcción de obras y a la administración de los bienes nacionales*, se propone la creación de un nuevo órgano administrativo del Ejecutivo Federal encargado de esas funciones.

Por las consideraciones expuestas, tengo el alto honor de someter a esa H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado...

Con la aprobación de esta iniciativa, la nueva *estructura orgánica* del Ejecutivo Federal quedó integrada por *quince* dependencias:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Economía;
- *Secretaría de Agricultura y Ganadería;*
- *Secretaría de Recursos Hidráulicos;*
- *Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;*
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salubridad y Asistencia;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa;*
- Departamento Agrario, y
- Departamento del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos
de Estado de 1947

Unos días después, el 1o. de enero de 1947, el propio presidente Alemán expidió el Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el cual se detallaban las atribuciones de cada secretaría y departamento²⁷ de la manera siguiente:

Artículo 1o. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

I. Presentar ante el Congreso Federal toda clase de iniciativas de ley.

II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso Federal, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República.

III. Cuidar administrativamente de la exacta observancia de las leyes y decretos que se refieran a los asuntos de su competencia.

IV. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente de los que se refieren a derechos individuales; y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento y hacer las consignaciones procedentes al Ministerio Público.

V. Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre cultos y disciplina externa y dictar las medidas administrativas necesarias para hacer efectivas dichas disposiciones.

²⁷ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años..., op. cit.*, t. II, vol. 2, anexos, p. 457.

- VI. Aplicar el artículo 33 de la Constitución.
- VII. Administrar y publicar el *Diario Oficial de la Federación*.
- VIII. *Compilar y publicar las disposiciones legales del Gobierno Federal*.
- IX. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y con los Gobiernos de los Estados.
- X. Facilitar al Poder Judicial Federal el auxilio necesario para el debido ejercicio de sus funciones.
- XI. Tramitar todo lo relacionado con el ejercicio de la facultad constitucional del Ejecutivo Federal para designar y aceptar la renuncia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; tramitar asimismo, lo relacionado con el ejercicio de la facultad que el párrafo sexto del artículo 111 de la Constitución otorga al Presidente de la República para pedir la destitución de los funcionarios que en dicho párrafo se mencionan.
- XII. *Reunir los datos para la formación del informe que el Presidente de la República debe rendir en los términos del artículo 66 Constitucional ante el Congreso*.
- XIII. Tramitar todo lo relacionado con nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Distrito Federal y de los Gobernadores de los Territorios.
- XIV. Intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyen expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo.
- XV. *Intervenir y vigilar en las funciones electorales en los términos de las leyes relativas*.
- XVI. Manejar el Archivo General de la Nación.
- XVII. Aplicar la Ley de Expropiación por causas de utilidad pública en aquellos casos en que su aplicación no quede reservada, por razón de la materia, a otra Secretaría o Departamento de Estado.
- XVIII. Administrar las islas de ambos mares, sujetas a la jurisdicción federal.
- XIX. *Manejar el servicio nacional de identificación personal*.
- XX. Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las loterías y rifas en el Distrito Federal y Territorios Federales en los términos de las leyes relativas.
- XXI. Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los gobernadores.
- XXII. Dirigir y administrar las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que forman parte de la red nacional y de los que dependen de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- XXIII. Rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión.

XXIV. Autorizar la exhibición comercial de películas cinematográficas en toda la República y controlar la exportación de las producidas en el país en los términos del Reglamento que se expida.

XXV. Reglamentar y autorizar la portación de armas, por empleados federales, en los términos del artículo 10 de la Constitución.

XXVI. *Dirigir la política demográfica en sus aspectos de migración, repatriación, colonización y movimiento interior de la población, así como del turismo, en colaboración con la Secretaría de Economía.*

XXVII. Organizar la *Defensa y Previsión Social contra la delincuencia:*

- a) Estableciendo tribunales para menores de más de seis años, en el Distrito y Territorios Federales así como sus instituciones auxiliares.
- b) Estableciendo escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales de más de seis años en el Distrito y Territorios Federales.
- c) Creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito y Territorios Federales; y
- d) Ejecutando las sanciones, concediendo indultos, conmutando y reduciendo las penas, aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito y Territorios Federales.

XXVIII. Manejar el Calendario Oficial.

XXIX. En general, manejar en los términos del artículo 3o., de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, todos aquellos asuntos de política interior que conforme a las leyes sean de su competencia, o que competan al Ejecutivo Federal y no se hallen expresamente señalados a alguna Secretaría o Departamento de Estado.

Artículo 2o. Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores:

I. Manejar las relaciones internacionales y, por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, convenios y compromisos internacionales en los que el país sea parte.

II. Dirigir al servicio exterior mexicano en sus aspectos diplomático y consular, en los términos de la ley del Servicio Exterior Mexicano.

III. Intervenir en todo lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales.

IV. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con los límites y aguas internacionales.

V. Por medio de los agentes del servicio exterior:

- a) Velar por el buen nombre de México en el extranjero.
- b) *Impartir protección a los mexicanos radicados en el extranjero.*
- c) Cobrar derechos consulares y otros impuestos
- d) Ejercer funciones federales y de registro civil.

VI. Conceder licencias, en los términos de las leyes relativas, para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y de concesiones para la explotación de recursos naturales, así como para la formación de sociedades mercantiles por acciones y adquisición de bienes inmuebles por dichas sociedades.

VII. Llevar *el registro de propiedades adquiridas por extranjeros, así como de las concesiones que se otorguen para la explotación de recursos naturales*; así como llevar el registro de formación de sociedades mercantiles por acciones y adquisiciones de inmuebles por dichas sociedades.

VIII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización.

IX. Intervenir en la Junta Consultiva de Tratados de Comercio.

X. Guardar y usar el Gran Sello de la Nación.

XI. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos.

XII. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir sus efectos en el extranjero y en aquéllos del extranjero que hayan de surtirlos en la República.

XIII. Intervenir en la *extradición* conforme a la ley o tratados y en los exhortos internacionales para hacerlos llegar a su destino, previo examen respecto de los que se remitan al extranjero, de que llenen los requisitos necesarios de forma para su diligenciación y estudio de la procedencia o improcedencia de los que lleguen al país, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes.

XIV. Conceder las autorizaciones y permisos que conforme a la Constitución y a otras leyes le corresponden.

XV. Intervenir en los institutos de carácter internacional de que el Gobierno Mexicano forme parte.

Artículo 3o. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I. Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de la Ley de Ingresos de la Federación y de las demás leyes fiscales relativas.

II. Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos y de las demás leyes fiscales relativas del propio Distrito.

III. Formular y vigilar el ejercicio de los Presupuestos Federales y del Distrito Federal en los términos de las leyes respectivas.

IV. Dirigir los servicios de inspección y policía fiscales de la Federación y del Distrito Federal, con excepción de los servicios de inspección que correspondan a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

V. Llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal.

VI. Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos federales y del Departamento del Distrito Federal.

VII. Mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

VIII. Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la Hacienda Pública Federal y la local del Distrito Federal.

IX. Manejar la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal.

X. Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público.

XI. Dirigir la política monetaria.

XII. Administrar las casas de moneda y ensaye.

XIII. Ejercer todas las atribuciones que le señalan las leyes respectivas en materia de crédito, seguros y fianzas, así como la Ley Orgánica del Banco de México.

XIV. Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes relativas a pensiones civiles y militares.

XV. Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal.

XVI. Justicia Fiscal de la Federación y del Distrito Federal.

Artículo 4o. Corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional:

I. Intervenir en todos los aspectos de la organización, administración y preparación del Ejército.

II. Intervenir en los términos de las leyes relativas, en la organización y manejo de las Reservas del Ejército.

III. Conceder los retiros del Ejército y de las Reservas e intervenir en las pensiones militares.

IV. Manejar la Guardia Nacional al servicio de la Federación, así como los contingentes armados que no constituyan la Guardia Nacional de los Estados.

V. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales militares.

VI. Asesorar militarmente en la construcción de toda clase de vías de comunicaciones terrestres y aéreas.

VII. Manejar las colonias militares.

VIII. Manejar los almacenes del Ejército.

IX. Administrar la Justicia Militar.

X. Organizar los servicios de Sanidad Militar.

XI. Conceder indultos en delitos del Orden Militar.

XII. Manejar la movilización del país en casos de guerra.

XIII. Formular los planes para la defensa nacional.

XIV. Fabricar y adquirir armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales destinados al Ejército. Al efecto dependerán de la Secretaría de la Defensa Nacional:

- a) La Fábrica Nacional de Cartuchos.
- b) La Fundición Nacional de Artillería, el Laboratorio de Municiones y Artificios y Maestranza de Artillería.
- c) La Fábrica de Pólvora y Explosivos.
- d) La Fábrica Nacional de Armas.
- e) El Laboratorio Nacional de Medicinas, Productos Químicos y Materiales de Curación.
- f) La Fábrica Nacional de Vestuario y Equipo, la planta de curtiduría y los talleres anexos; y
- g) Los Talleres Nacionales de Aeronáutica.

Artículo 5o. Corresponde a la Secretaría de Marina:

I. Organizar, administrar y preparar la Armada Nacional.

II. Manejar el activo de la Armada Nacional en todos sus aspectos.

III. Manejar las reservas de la Armada Nacional que se organicen de conformidad con las leyes relativas.

IV. Conceder los retiros de la Armada Nacional.

V. Formular y ejecutar en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país o de sus instituciones, cuando se relacionen con la Armada Nacional.

VI. Vigilar que se hagan efectivos los beneficios y obligaciones que correspondan al personal de la Armada Nacional, de acuerdo con sus leyes y reglamentos propios, así como de las leyes y reglamentos que refiriéndose al Ejército le sean aplicables.

VII. Organizar y manejar el servicio de hidroaviación de la marina.

VIII. Dirigir la educación pública naval.

IX. Asesorar técnicamente al Gobierno en todos los problemas relacionados con las comunicaciones por agua.

X. Ejercer la soberanía nacional en aguas territoriales así como vigilar las costas. Para ello organizará y manejará la policía marítima.

XI. Asesorar técnicamente al Gobierno, en todo lo relacionado con *obras de construcción naval y otras destinadas a la Marina Nacional*, e inspeccionar dichas obras.

XII. Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada Nacional.

XIII. Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua, así como de astilleros, diques y varaderos.

XIV. *Intervenir en todas las obras relacionadas con puertos y faros, así como en su conservación.*

XV. *Intervenir en la organización de la marina mercante.*

XVI. *Fomentar la organización de instituciones de crédito para el desarrollo de la marina mercante y el incremento de la pesca.*

XVII. Asesorar técnicamente a las asociaciones de marinos y pescadores.

XVIII. Conservar y fomentar la fauna y la flora marítimas, fluviales y lacustres.

XIX. Establecer viveros y fijar las dunas marítimas.

XX. *Otorgar contratos, concesiones y permisos de pesca, así como administrar los recursos del mar y establecer las vedas necesarias para la conservación de las diferentes especies de pesca.*

XXI. Organizar y patrocinar congresos, exposiciones y ferias en materia marítima.

XXII. Organizar y administrar institutos de investigación de enseñanza elemental y superior dedicados al estudio de la fauna y flora marítimas, fluviales y lacustres.

XXIII. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres.

XXIV. *Establecer estaciones experimentales y laboratorios de pesca.*

XXV. Manejar las salinas formadas directamente por las aguas marítimas, con la cooperación de la Secretaría de Economía.

XXVI. Inspeccionar los servicios de la Armada Nacional y *de la marina mercante y de la explotación de la pesca en general.*

XXVII. Organizar y manejar el archivo de cartas marítimas y la estadística marítima en general.

Artículo 6o. Corresponde a la Secretaría de Economía:

I. Intervenir en la producción, distribución y consumo cuando afecten a la economía general del país, con la exclusión de la producción agrícola, ganadera, forestal, de caza y pesca. Por lo que se refiere a la distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales y de caza, deberá contar con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y con la de Marina, por lo que se refiere a pesca.

II. Intervenir en la organización y fomento del comercio interior y exterior del país, así como en las instituciones nacionales de crédito establecidas para fomentar dicho comercio.

IV. Intervenir en la producción de la minería, del petróleo y demás combustibles minerales.

V. Llevar el catastro petrolero y minero.

VI. Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y que no sean formadas directamente por las aguas marinas.

VII. Vigilar las reservas nacionales.

VIII. Intervenir en las industrias extractivas de transformación, así como en la generación de energía eléctrica, con la cooperación, en este último caso, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

IX. Intervenir en la organización, fomento y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas.

X. Intervenir en todos los asuntos relacionados con el Seguro Social.

XI. Llevar la estadística general del país.

XII. Intervenir en los términos de las leyes relativas en las sociedades mercantiles; Cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores.

XIII. Intervenir en materia de propiedad industrial y mercantil.

XIV. Ejercer vigilancia en los términos de las leyes respectivas sobre toda clase de pesas, medidas y normas.

XV. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial.

XVI. En general ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que le señalan las leyes y reglamentos del artículo 28 de la Constitución.

Artículo 7o. Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería:

I. Organizar y fomentar la producción agrícola, forestal, ganadera y de caza en todos sus aspectos.

II. Difundir los mejores métodos y procedimientos destinados a obtener mejores rendimientos de la agricultura, de los bosques, de la ganadería y de la caza.

III. Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

IV. Organizar los ejidos con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Departamento Agrario.

V. Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

VI. Vigilar la explotación de los recursos forestales y de la fauna silvestre con el propósito de conservarlos y desarrollarlos. Al efecto, organizará y manejará la policía forestal; podrá decretar asimismo vedas forestales y de caza.

VII. Forestar y reforestar, organizando al efecto viveros de plantas.

VIII. Organizar los servicios de defensa agrícola y de política sanitaria.

IX. Organizar y administrar los parques nacionales y cotos de caza.

X. Administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos nacionales.

XI. Cuidar de las arboledas de alineación de las vías de comunicación así como de las arboledas y demás vegetación en centros poblados y sus contornos, con la cooperación de las autoridades locales.

XII. Organizar el registro agrario nacional, con la cooperación del Departamento Agrario.

XIII. Llevar el registro y cuidar de la conservación de árboles históricos o notables del país.

XIV. Hacer el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos.

XV. Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura.

XVI. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, forestales y de caza, estableciendo para ello estaciones experimentales y laboratorios, estaciones de cría, postas de producción, semilleros, etc.

XVII. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, forestales y de caza.

XVIII. Organizar y administrar museos nacionales de la flora y de la fauna.

XIX. Organizar y administrar parques zoológicos, jardines botánicos y arboledas.

XX. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y de la fauna terrestre del país.

XXI. Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna.

XXII. Estudiar y explorar la fauna y flora con exclusión de la marítima, fluvial y lacustre.

XXIII. Dirigir y organizar los estudios geográficos y cartográficos de la República.

XXIV. Dirigir y organizar los estudios, trabajos y servicios de meteorología.

XXV. Hacer exploraciones geográficas.

XXVI. Manejar los terrenos baldíos y nacionales.

XXVII. Estudiar las condiciones de la vida rural del país con objeto de determinar los procedimientos para mejorarla.

XXVIII. Cuidar de la conservación de los suelos.

XXIX. Manejar la política de colonización con la cooperación de la Secretaría de Gobernación.

XXX. Organizar y manejar la explotación de los Sistemas Nacionales de Riego.

Artículo 8o. Corresponde a la Secretaría de Recursos Hidráulicos:

I. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales tanto superficiales como subterráneas.

II. Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Economía cuando se trate de aprovechamiento para la generación de energía eléctrica.

III. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas, cauces y álveos de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que la Ley y este Reglamento establecen como de la competencia de la Secretaría de Marina.

IV. Construir las obras hidráulicas necesarias para la captación y derivación de aguas nacionales tanto superficiales como subterráneas, así como para el riego, desecación, drenaje y mejoramiento de terrenos.

V. Intervenir en la conservación de las corrientes, lagos, y lagunas, mediante la protección de las cuencas alimentadoras, así como de las obras de corrección torrencial, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, cuando así sea necesario.

VI. El estudio de los suelos en relación con el aprovechamiento de las aguas para fines de riego.

VII. Los estudios geológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

VIII. Intervenir en todo lo relacionado con la introducción de servicio de agua potable y de drenaje, con la cooperación de la Secretaría de Salud y Asistencia cuando sea necesario.

IX. Manejar el sistema hidrográfico del Valle de México.

X. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones y las de navegabilidad.

XI. Ejecutar las obras hidráulicas que sean consecuencia de Tratados Internacionales, en cooperación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 9o. Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:

I. Organizar y manejar las comunicaciones postales en todos sus aspectos.

II. Intervenir en las comunicaciones eléctricas en su aspecto de:

a) Servicio público, nacional e internacional de comunicaciones y giros, bien por medio de la red nacional telegráfica o por instalaciones de radio comunicación internacionales o por contratos y convenios con Compañías Telegráficas y Telefónicas, Cablegráficas y Radio-Telegráficas; y

b) Concesiones para el establecimiento y explotación de sistemas telegráficos, telefónicos y cablegráficos particulares y su vigilancia.

III. Otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de estaciones inalámbricas, así como su vigilancia.

IV. Otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de instalaciones radio-difusoras comerciales, así como su vigilancia técnica.

V. Otorgar permisos para la operación de instalaciones radio-experimentales, culturales, de radiodifusión y de aficionados así como su vigilancia.

VI. Intervenir en la organización, manejo y explotación de los servicios de comunicación terrestre.

VII. Intervenir en la organización, manejo y explotación de los servicios de comunicación aérea.

VIII. Intervenir en la construcción de obras públicas, en sus aspectos de:

a) Construcción, reconstrucción y conservación de caminos carreteros nacionales e inspección de los privados de concesión federal.

b) Construcción de caminos federales.

c) Construcción de caminos en cooperación con los Estados.

d) Concesiones para la construcción y explotación de caminos y puentes.

e) Concesión de permisos de ruta para pasajeros, express y carga en caminos nacionales o de concesión federal.

f) Inspección y policía de caminos nacionales y de concesión federal.

g) Intervención en las que se ejecuten en terrenos nacionales, bien sea

construidos por la Federación o por concesiones otorgadas a particulares.

- h) Construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las de carácter estratégico en el ramo de Defensa y Marina.

IX. Intervenir en todo lo relacionado con la fijación de tarifas para el cobro de los servicios públicos de transporte, de maniobras de carga y descarga, estiba, desestiba, alijo, acarreo, pilotaje en puerto, etc., etc.

Artículo 10. Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:

I. Educación primaria urbana, semiurbana y rural, así como la educación preescolar y los jardines de niños.

II. Educación secundaria.

III. Enseñanza normal, urbana y rural.

IV. Enseñanza técnica, industrial y comercial, incluyendo la educación que se imparte a los adultos.

V. Enseñanza agrícola con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

VI. Enseñanza superior, profesional y física.

VII. Educación artística.

VIII. Escuelas oficiales en el Distrito y Territorios Federales, con exclusión de las que dependen de otras Secretarías y Departamentos de Estado.

IX. Escuelas de todas clases establecidas por la Federación en la República, con la excepción señalada en la última parte del inciso anterior.

X. Ejercer la vigilancia necesaria para que se cumplan las disposiciones sobre educación pre-escolar, primaria, secundaria y normal en las escuelas particulares, y sobre educación técnica, industrial, comercial y superior que se imparta en las escuelas particulares que se incorporen al sistema federal de educación de acuerdo con los reglamentos relativos.

XI. *Ejercer la vigilancia necesaria sobre educación pública en el país en todos sus grados.*

XII. Vigilar las escuelas sostenidas por los patrones en cumplimiento de las disposiciones del artículo 123 de la Constitución.

XIII. Organizar y administrar museos artísticos, arqueológicos e históricos.

XIV. Organizar y administrar bibliotecas con exclusión de las que dependen de otras Secretarías o Departamentos de Estado.

- XV. Formular el escalafón del magisterio y organizar el seguro del maestro.
- XVI. Patrocinar la organización de concursos científicos y participar en los organizados en el país y en el extranjero.
- XVII. Organizar y manejar el registro de la propiedad literaria y artística.
- XVIII. *Conceder pensiones para realizar estudios o investigaciones en el extranjero.*
- XIX. *Fomentar el teatro* particularmente el nacional.
- XX. Proteger y conservar los monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas o pintorescas y *lugares de belleza natural.*
- XXI. Organizar exposiciones artísticas, representaciones y concursos teatrales, cinematográficos y artísticos.
- XXII. *Dirigir y administrar escuelas universitarias*, museos artísticos y agencias culturales establecidas y sostenidas por la Federación, con *exclusión* de las que dependan de otras Secretarías y Departamentos de Estado.
- XXIII. Revalidar estudios, diplomas, títulos o grados universitarios.
- XXIV. Vigilar el ejercicio de las profesiones.
- XXV. Organizar misiones culturales.
- XXVI. Dirigir *la educación física* en todas las dependencias oficiales, así como fomentar las actividades deportivas en organizaciones o institutos particulares.
- XXVII. Organizar desfiles atléticos y toda clase de eventos deportivos, cuando no sean puramente internos y de alguna dependencia oficial.
- XXVIII. Intervenir en la participación de México en los concursos atléticos internacionales.
- XXIX. Intervenir en la confederación deportiva y manejar la Escuela Nacional de Educación Física.
- XXX. *Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes* y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse, con previo acuerdo del Presidente de la República, para lograr que la acción coordinada del Poder Público redunde *en provecho de los indígenas.*
- XXXI. Promover y gestionar ante las autoridades Federales y las del Estado todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos aborígenes de la población.

Artículo 11. Corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia:

- I. Crear y administrar establecimientos de asistencia pública en cualquier lugar del territorio nacional.
- II. Prestar servicios coordinados de asistencia pública en las entidades federativas.

III. Organizar la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales.

IV. *Manejar la Lotería Nacional y administrar sus recursos.*

V. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, con el propósito de que se cumpla correctamente con la voluntad de sus fundadores, en los términos de las leyes relativas.

VI. *Integrar los patronatos de las instituciones de beneficencia privada, respetando la voluntad de los fundadores.*

VII. *Administrar los fondos ministrados por el Gobierno Federal para la atención de los servicios de asistencia pública,* así como los bienes que en el futuro se asignen para tales fines, con la debida intervención de la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con sus facultades legales.

VIII. Administrar y sostener hospitales, dispensarios, consultorios y establecimientos similares *dedicados a la asistencia pública,* escuelas, colegios, internados, escuelas-talleres y demás centros de educación dedicados a la asistencia pública; casas de ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos y centros de asistencia para niños; establecimientos de reeducación profesional, de readaptación y de terapia social.

IX. Procurar suprimir la mendicidad en todas sus formas y otros vicios sociales, previniendo y atacando la miseria.

X. Impartir asistencia a la maternidad y a la infancia *ejidal, campesina y obrera.*

XI. Dirigir, vigilar y coordinar la asistencia social a la maternidad y a la infancia, por instituciones públicas o privadas.

XII. Prevención social sobre niños hasta de seis años, ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponde al Estado.

XIII. Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República.

XIV. Atender la salubridad pública del país.

XV. La administración y policía sanitaria generales de la República, a excepción de la agropecuaria, en cuanto se relacione con la salud humana.

XVI. La administración y policía sanitaria especiales en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, cuando no afecte o pueda afectar a la salud humana.

XVII. El control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, introducción, circulación, etc., de comestibles y bebidas.

XVIII. Higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relacione con la salud humana por medio de los alimentos.

XIX. Control de la preparación, aplicación e importación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario.

XX. Control sobre preparación, posesión, uso, suministro, introducción, circulación, etc., de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario, que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra.

XXI. Medidas contra las enfermedades transmisibles.

XXII. Medidas contra las plagas sociales que afecten la salud.

XXIII. Lucha contra el alcoholismo y las toxicomanías.

XXIV. Medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad. Higiene Industrial, excepto la parte que se relaciona con la prevención social en el trabajo.

XXV. Escuelas, institutos y servicio de higiene en toda la República, exceptuando aquéllos que se relacionen exclusivamente con la sanidad animal.

XXVI. Congresos sanitarios

XXVII. Coordinación de servicios sanitarios con los Estados, Distrito y Territorios Federales.

XXVIII. En general, la vigilancia sobre el cumplimiento del Código Sanitario y sus Reglamentos, así como los estudios de iniciativas de los mismos.

Artículo 12. Corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

I. Vigilar la observancia de los preceptos contenidos en el artículo 123 de la Constitución Federal y demás relativos, así como la Ley Federal del Trabajo y sus zonas especificadas en la fracción XXXI del mismo artículo constitucional.

II. Hacer el reconocimiento y llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de carácter federal.

III. Intervenir en los contratos de trabajo de los extranjeros y de los nacionales en el extranjero en los términos de la Ley del Trabajo, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Economía y Relaciones Exteriores.

IV. Proponer las medidas de seguridad e higiene industrial más convenientes para la protección de los trabajadores.

V. Establecer la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

VI. Estudiar y ofrecer oportunidades de trabajo para los desocupados.

VII. Estudiar y preparar toda clase de iniciativas relacionadas con las Leyes Federales del Trabajo y sus Reglamentos.

VIII. Estudiar los problemas de la clase trabajadora.

IX. Organizar y patrocinar exposiciones y establecer museos de trabajo y previsión social.

X. Intervenir en los congresos y reuniones nacionales e internacionales del Trabajo.

Artículo 13. Corresponde a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa:

I. Conservar y administrar los bienes nacionales y nacionalizados en los términos de las leyes respectivas.

II. Presidir las Juntas de Mejoras Materiales y Administradoras del 2% y 3% sobre impuestos a la importación y exportación y vigilar que estas participaciones se apliquen a los fines señalados por la Ley respectiva.

III. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos.

IV. Intervenir en las adquisiciones de toda clase.

V. Intervenir en la *inversión* de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, Municipios, Instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos.

VI. Intervenir en la inversión de las participaciones que otorgue la Ley de Ingresos de la Federación y que deban destinarse a un fin determinado con la sola salvedad de los casos que la ley exceptúa expresamente.

VII. Practicar visitas, reconocimientos de existencias en almacén, inspecciones, con objeto de ejercer la vigilancia que la Ley y este Reglamento le encomiendan.

VIII. *Realizar estudios para mejorar la organización de la Administración Pública y someterlos a la consideración del Presidente de la República.*

Artículo 14. Corresponde al Departamento Agrario:

I. Aplicar los preceptos de carácter agrario del artículo 27 constitucional, así como las *leyes agrarias*, y por tanto, dotar y restituir tierras y aguas de los núcleos de población rural de conformidad con aquellos preceptos.

II. Intervenir en el parcelamiento ejidal.

III. Crear nuevos centros de población agrícola

IV. Hacer el catastro de las *propiedades ejidales comunales e inafectables*, para lo cual contará con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

V. Conocer de las cuestiones y relativas al límite de terrenos comunales.

VI. Hacer el reconocimiento y *titulación comunal de los pueblos*.

Artículo 15. Corresponde al Departamento del Distrito Federal el despacho de los asuntos relacionados con el Gobierno de esa entidad, en los términos de su Ley Orgánica.

Cabe destacar que si bien la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado facultaba al presidente para crear “hasta dos Secretarios de Estado” o “Ministros sin Cartera”, como también se les conocía en la tradición parlamentaria europea, Alemán no hizo entonces uso de esta atribución. Los cambios más importantes que contenía dicha Ley fueron, como ya se señaló, la creación de dos nuevas secretarías del despacho, pero por *mandato del Congreso y no utilizando la vía de un decreto del presidente*, y que fueron la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la de Recursos Hidráulicos. La primera, que recibió las funciones que anteriormente tenían a su cargo las direcciones de Bienes Nacionales y de Inspección fiscal, pertenecientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual a su vez las había recibido en 1932 del desaparecido Departamento de la Contraloría, creado por Venustiano Carranza en 1917, y la segunda, para encargarse, ya como Secretaría del Despacho, *de las funciones que hasta entonces había tenido a su cargo la Comisión Nacional de Irrigación*, creada por el presidente Plutarco Elías Calles en 1926, y dependiente hasta esa fecha de la anterior Secretaría de Agricultura y Fomento.

Debe señalarse que tanto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado como en su Reglamento, la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa quedó facultada para “realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública”, atribución que, en su momento, fue otorgada tanto al Departamento de la Contraloría, creado en 1917, como al Departamento del Presupuesto establecido por ley en 1928. También en la referida Ley y su Reglamento *se cambió el nombre* a dos de las secretarías previamente existentes, la de Economía Nacional, que ahora se denominaría simplemente Secretaría de Economía, y a la de Agricultura y Fomento, transformada en la nueva Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Como ya se mencionó, otro de los primeros actos de gobierno del presidente Alemán fue la promulgación, el 16 de diciembre de 1946, de *las reformas al artículo tercero de la Constitución*, cuyo texto había sido modificado en 1934 para establecer que “la educación que imparta el Estado (sería) socialista”, y cuya nueva redacción, *que excluye dicha “orientación socialista”*, fue propuesta como uno de sus últimos

actos de gobierno por el presidente Manuel Ávila Camacho, en cuyo gabinete Alemán se desempeñó como secretario de gobernación, y Jaime Torres Bodet como secretario de educación pública.

También en diciembre de 1946, por iniciativa del presidente Alemán, el Congreso de la Unión y los congresos de las entidades federativas aprobaron *otorgar el voto a las mujeres en las elecciones correspondientes al orden municipal*, lo cual serviría de base para que en 1953, finalmente, se otorgara el derecho al voto femenino también en los *comicios del orden federal*, a iniciativa del presidente Adolfo Ruiz Cortines.

Creación del Departamento de la Industria Militar, 1947

Si bien el presidente Alemán decidió no ejercer las facultades que le otorgaba el artículo 2o. de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946 para *crear “hasta dos secretarías de Estado”*, a principios del año siguiente, el 26 de marzo de 1947, expidió un decreto para establecer el Departamento de la Industria Militar, el cual dependería directamente del Ejecutivo Federal, y sustituiría las funciones de la Dirección de la Industria Militar que, hasta entonces, dependía de la Secretaría de la Defensa. Este nuevo departamento tenía como antecedente el Departamento de Establecimientos Fabriles y Abastecimientos Generales, creado por Venustiano Carranza en 1917, y que había sido reubicado dentro del ámbito de la Secretaría de Guerra y Marina durante el mandato presidencial de Lázaro Cárdenas.

El decreto de creación del nuevo Departamento de la Industria Militar apareció publicado en el *D.O.* el 16 de abril de 1947 en los siguientes términos.

DECRETO

Artículo 1o. Se crea un Departamento dependiente directamente del Ejecutivo Federal, que se denominará Departamento de la Industria Militar, sustituyendo a la actual Dirección de la Industria Militar.

Artículo 2o. Corresponde al Departamento de la Industria Militar:

- a) La manufactura y reparación del armamento, municiones y demás material de guerra necesario para las Fuerzas Armadas del país, según las especificaciones que la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y otras dependencias militares fijen en cada caso.
- b) La investigación científico-industrial necesaria para el mejoramiento constante de las características de nuestros elementos bélicos.
- c) La manufactura y reparación de maquinaria, armas y municiones, implementos agrícolas, etc., que sin perjuicio de la producción señalada en el inciso anterior, pueda realizarse en los establecimientos dependientes de dicho Departamento, por cuenta de otras dependencias del Gobierno, de particulares, de empresas o de Gobiernos extranjeros.

Artículo 3o. Para la realización de las funciones señaladas en el artículo anterior, dependen de dicho Departamento:

- a) Todas las dependencias fabriles y de servicios generales que forman la actual Dirección de la Industria Militar.
- b) Talleres de armamentos militares.
- c) Las fábricas de material bélico que se establezcan en lo futuro por cuenta del Gobierno.

Como resultado de este decreto presidencial, el número de dependencias directas del Ejecutivo Federal se elevó nuevamente a *dieciséis*, para quedar como sigue:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura y Ganadería;
- Secretaría de Recursos Hidráulicos;
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salubridad y Asistencia;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

- Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa;
- Departamento Agrario;
- *Departamento de la Industria Militar*, y
- Departamento del Distrito Federal.

ADOLFO RUIZ CORTINES
(10./XII/1952-30/XI/1958)

En su discurso de toma de posesión como presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 10. de diciembre de 1952, Adolfo Ruiz Cortines anunció que

...para dedicar atención más directa a determinados asuntos, *distribuir algunas funciones públicas y coordinar las tareas gubernamentales*, considero necesario que se *introduzcan modificaciones en la organización administrativa del Ejecutivo*, de acuerdo con la iniciativa que ya someto a la consideración de vuestra soberanía.

Sin embargo, durante su gestión no se llevó a cabo ningún cambio a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, pero dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se produjo una significativa *reforma “micro-administrativa”* que, años más tarde, iba a tener repercusiones importantes en la *estructura orgánica y funcionamiento* de la administración pública centralizada en *su conjunto*.

En un nuevo intento por cumplir las funciones que le confería la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, y con base en lo señalado en el decreto del 6 de diciembre de 1949, relativas a “establecer posteriormente un mecanismo de control y vigilancia para los demás organismos y empresas del Estado”, la Secretaría de Hacienda integró nuevamente, en 1953, el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección General de Crédito.²⁸

El 27 de junio de 1953 (*D.O.* del 27 de junio de 1953) se expidió un acuerdo que disponía que las secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas

²⁸ Secretaría de la Presidencia, *La planeación en México*, México, 1968, p. 5.

de participación estatal deberían presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su *Programa de Inversiones* relativo al sexenio 1953-1958, debiendo informarle oportunamente de los cambios que se operaran en el citado Programa.

En el mismo ordenamiento se establecía que la información que se presentase a la Secretaría de Hacienda debería contener lo correspondiente *al financiamiento del programa de inversiones y la especificación del origen de fondos*, determinando, en su caso, si los recursos provienen del *presupuesto, de emisión de bonos, de créditos internacionales o de otra fuente de financiamiento*. Igualmente, se fortalecieron las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual, una vez obtenidos los *programas de inversión* de las dependencias, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, debería presentar al Ejecutivo Federal un *Programa Coordinado de Inversiones*.

El nuevo Comité de Inversiones, si bien acometió una serie importante de actividades tendentes a instrumentar el *control, supervisión y coordinación de los organismos y empresas públicas*, no llegó a ser tampoco un mecanismo verdaderamente operativo. Muchas fueron las causas que se atribuyeron a la inoperancia tanto de la Comisión Nacional como del Comité de Inversiones, pero quizá la razón que más frecuentemente se esgrimió para impugnarlos fue que se trataba de organismos tan poderosos que rebasaban, en algunos aspectos, las facultades de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por esta razón, el 7 de septiembre de 1954 (*D.O.* del 29 de octubre de 1954) se expidió un nuevo acuerdo, disponiendo que el *Comité de Inversiones*, modificándose su nombre por el de *Comisión de Inversiones*, pasaría a *depender directamente del presidente de la República*.

La Comisión de Inversiones dependiente del presidente, 1954

La nueva Comisión de Inversiones quedó integrada por un director general y cuatro miembros, designados éstos por el presidente de la República.²⁹ Dentro de sus facultades estaban:

²⁹ Es interesante señalar que el presidente Adolfo Ruiz Cortines nombró como director general de esta Comisión a Raúl Salinas Lozano, pero nunca fueron designados los cuatro miembros restantes.

- Estudiar los *proyectos de inversión* que recibiera, con objeto de valorar —en consonancia con las más apremiantes necesidades del país— la importancia particular que cada obra revestía en sus aspectos económico y social;
- Realizar los estudios económicos que fueran necesarios, a efecto de poder establecer de manera coordinada con *los objetivos de la política económica, hacendaria y social, la jerarquización, la cuantificación y el papel de las inversiones públicas en el desarrollo integral del país*;
- Presentar a la consideración del Ejecutivo Federal un “*programa coordinado de las inversiones públicas*”;
- Sugerir al propio Ejecutivo los cambios que debieran realizarse en dicho *programa*, atendiendo a las necesidades que surgieran como consecuencia de la operación de nuevos hechos económicos,³⁰ y
- Todas las inversiones que quisieran realizar las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, deberían ser consideradas previamente por la Comisión de Inversiones, la que sometería sus *dictámenes* al Presidente de la República, quien resolvería sobre la ejecución del *programa* respectivo, autorizando sus modificaciones.

La Comisión de Inversiones dependiente del presidente de la República fue quizá el intento mejor logrado hasta entonces por alcanzar una *mayor racionalización de las inversiones del sector público federal*. Fueron tan alentadores sus resultados que, a fines del sexenio 1952-1958, adquirió fuerza el criterio de que era conveniente *establecer una* dependencia del Ejecutivo Federal *que pudiera encargarse de la planeación, no sólo de las inversiones públicas, sino del gasto público federal en su conjunto*.

ADOLFO LÓPEZ MATEOS
(1o./XII/1958-30/XI/1964)

Ya como presidente electo, Adolfo López Mateos se hizo asesorar por destacados estudiosos de la actividad gubernamental y administrativa

³⁰ Véase el acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del presidente de la República, artículos 3o. y 5o. (*Diario Oficial de la Federación* del 29 de octubre de 1954).

de México, como Gabino Fraga, a la sazón presidente del Instituto de Administración Pública, A. C., establecido en 1955, quien le sugirió la conveniencia de transformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en una Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana, así como convertir la Comisión de Inversiones, que desde 1954 *dependía ya directamente* del presidente de la República, en un departamento de planeación e inversiones. Fraga sugirió añadirle, además de *la programación de las inversiones públicas, también la planeación y control del presupuesto de gasto corriente*, que entonces estaba a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³¹

Algunos de sus futuros colaboradores le plantearon entonces al presidente electo la conveniencia de que en vez de un departamento administrativo, como lo proponía Gabino Fraga, la nueva dependencia tuviese el rango de secretaría del despacho, pero con el nombre de Secretaría de Planeación y Presupuesto, a fin de que las demás secretarías y departamentos no consiguiesen entorpecer el ejercicio eficaz de las importantes atribuciones que se sugería que tuviera encomendadas. Uno de ellos fue Eduardo Bustamante, quien al respecto escribió: “Mi responsabilidad consiste en haber sugerido la creación de *una entidad* que se encargara básicamente de las funciones *de planeación y del presupuesto*”.

Y estaba convencido de que “se necesita que la *planeación* se atribuya como función administrativa a una Secretaría de Estado”.³²

Bustamante iba más allá en su recomendación, pues de manera visionaria planteó que “...habría necesidad de concebir una disposición constitucional que autorice la planeación; una disposición legislativa que contenga las bases concretas para llevarla a cabo, una atribución concreta de las funciones administrativas relacionadas con ella a una Secretaría de Estado”.

Su argumento para recomendar que no debía ser un departamento administrativo, sino una “secretaría de Estado”, se basaba en que “el

³¹ En el proyecto original para una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana, elaborado en 1958 por Gabino Fraga, aparece como Departamento de Planeación e Inversiones. Véase *RAP*, edición especial en honor de Gabino Fraga, noviembre de 1982, p. 38.

³² Eduardo Bustamante, “La reforma administrativa para la planeación”, en *Bases para la planeación económica y social de México*, Siglo XXI Editores, 1965, pp. 121-124.

ejercicio de [sus] facultades [*debía estar*] subordinado al refrendo del secretario del ramo, que sería constitucionalmente el responsable de la misma”. Bustamante consideraba, sin embargo, que las funciones de esta nueva secretaría deberían ser, al menos en materia de *planeación*, las de un “órgano consultivo”, y para ello señaló: “creo que en la estructura de una Secretaría de Planeación y Presupuesto habría que cuidar mucho que esa secretaría *no tenga funciones ejecutivas* fuera de la aprobación o elaboración del *Plan*, y posteriormente de *la vigilancia de su ejercicio*”. Y fue así que como una secretaría, con el nombre de Secretaría de Planeación y Presupuesto, quedó incluida en la iniciativa de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que el presidente López había decidido enviar al Congreso de la Unión al inicio de su administración.

Sin embargo, al enviar el presidente López Mateos dicha iniciativa al refrendo de los secretarios del despacho y jefes de departamento a quienes ya había designado al momento de tomar posesión de su cargo, Antonio Ortiz Mena, titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se negó a hacerlo y ofreció mejor entregar su renuncia antes de aceptar que la dependencia que iba a quedar a su cargo *perdiera la atribución de ejercer el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal*. Ante esta comprometida situación, el presidente López Mateos decidió que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público *preservara la función de programar y ejecutar el Presupuesto de Egresos*, dejando que la nueva dependencia que contenía su proyecto de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se encargase tan sólo de la *planeación económica y social, la planeación del gasto público* y la programación, autorización y supervisión de las inversiones gubernamentales, como ya lo hacía la Comisión de Inversiones, que desde 1954 operaba bajo la dependencia directa del presidente de la República. Sólo que, ya *sin la facultad de elaborar el Presupuesto de Egresos*, la nueva secretaría no podría denominarse de *Planeación y Presupuesto*, por lo que el presidente López Mateos decidió cambiarle de nombre por el de Secretaría de la Presidencia, título que preservó a lo largo de los siguientes dieciocho años. Es importante consignar que a la nueva Secretaría de la Presidencia se le atribuyó también la responsabilidad de “estudiar las modificaciones que deberían hacerse a la

administración pública”, atribución que hasta esa fecha había correspondido a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuyo nombre fue cambiado en la nueva Ley de Secretarías de Estado y Departamentos por el de Secretaría del Patrimonio Nacional.

El ya citado Eduardo Bustamante, quien fue designado como el primer titular de la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional, relató años después lo ocurrido en aquellos días, si bien en los términos discretos y mesurados que entonces se estilaban al comentar estos asuntos:

Con el deseo de darle mayor autoridad [*sic*] se le cambió el nombre a la Secretaría de Planeación y Presupuesto por el de Secretaría de la Presidencia, pero en último momento, minutos antes de ser enviada la iniciativa al Congreso de la Unión, se le quitó el primer título y la función correspondiente, es decir, se privó a la Secretaría de la Presidencia de toda intervención en *la preparación del presupuesto, y se le dejaron las facultades en materia de planeación...*

Años después, el propio Bustamante escribió:

Aquí aporto yo mi experiencia personal a este punto, en el sentido de decir que el fracaso de los intentos que la administración anterior hizo para *institucionalizar los órganos de planeación*, fue el resultado de *la supervivencia de intereses anteriores; intereses creados o de criterios especiales que no hubo oportunidad de frenar o de conducir*. Ya entrando un poco a la cuestión concreta de la creación de un órgano, de la atribución a una Secretaría de Estado de las *funciones de planeación*, sigo pensando que la idea que se adoptó en principio en la Ley de Secretarías de Estado actual, de atribuirle a una Secretaría que fue la que se llamó Secretaría de la Presidencia, sigue siendo vigente; que la falta de funcionamiento o de éxito en eso es atribuible, para mí, en parte, a esa limitación que se hizo de *no atribuirle las funciones relativas a la preparación del presupuesto*.

Bustamante añade:

A pesar de los problemas y limitaciones señalados, podría decirse que con las modificaciones introducidas en la Ley de Secretarías de diciembre de 1958 se inicia la tercera etapa, a partir de la cual, el Gobierno Federal decide que la mejor manera de *ejercer un adecuado control y otorgar coherencia y dirección*

*unitaria a las actividades de las empresas públicas en su conjunto, es a través del establecimiento de sistemas para su ordenada planeación y evaluación.*³³

En su iniciativa de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, el presidente López Mateos propuso cambiar también la denominación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa por la de Secretaría del Patrimonio Nacional, la de la Secretaría de Economía por la de Secretaría de Industria y Comercio, así *como dividir en dos* a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para dar nacimiento a las nuevas secretarías de Comunicaciones y Transportes, por una parte, y a la de Obras Públicas, por la otra. También en su iniciativa promovió que se le añadieran al Departamento Agrario las funciones de colonización, así como la creación del Departamento de Turismo, sustrayendo sus atribuciones de las que hasta entonces había tenido a su cargo la Secretaría de Gobernación.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958

El texto de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado era el siguiente:

Artículo 1o. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación,
2. Secretaría de Relaciones Exteriores,
3. Secretaría de la Defensa Nacional,
4. Secretaría de Marina,
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
6. *Secretaría del Patrimonio Nacional,*
7. Secretaría de Industria y Comercio,
8. Secretaría de Agricultura y Ganadería,
9. *Secretaría de Comunicaciones y Transportes,*
10. *Secretaría de Obras Públicas,*
11. Secretaría de Recursos Hidráulicos,

³³ *Ibidem.*

12. Secretaría de Educación Pública,
13. Secretaría de Salubridad y Asistencia,
14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
15. *Secretaría de la Presidencia*,
16. *Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización*,
17. *Departamento de Turismo*,
18. Departamento del Distrito Federal.

Artículo 2o. A la Secretaría de Gobernación, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo;
- II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, algunas de las dos Cámaras o el Presidente de la República;
- III. Administrar y publicar el “*Diario Oficial*” de la Federación;
- IV. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento;
- V. Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan;
- VI. Aplicar el artículo 33 de la Constitución;
- VII. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral , Cívico y Material.
- VIII. Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones;
- IX. Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renuncias y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; el artículo 73, fracción VI, sobre nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y el artículo III, respecto de las destituciones de funcionarios judiciales;
- X. Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere el inciso anterior;
- XI. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renuncias y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Fe-

deral, de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito y Territorios Federales, así como del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los Gobernadores de los Territorios;

XII. Intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;

XIII. Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados y Territorios, y legalizar las firmas de los mismos;

XIV. Conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

XV. Administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal;

XVI. Intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes;

XVII. *Manejar el servicio nacional de identificación personal;*

XVIII. Manejar el Archivo General de la Nación;

XIX. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra Secretaría o Departamento de Estado;

XX. Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas;

XXI. Dirigir y administrar *las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal*, con exclusión de las que formen parte de la red nacional y de las que dependan de otras Secretarías y Departamentos de Estado;

XXII. Reglamentar y autorizar la portación de armas por empleados federales, en los términos del artículo 10 de la Constitución;

XXIII. Vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz, moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de tercero, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público;

XXIV. Dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios, con excepción de colonización y turismo;

XXV. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito y Territorios Federales, tribunales para menores de más de seis años e instituciones auxiliares, estableciendo, en iguales términos, escuelas correccionales, reformatorios y casas de orientación; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito y Territorios Federales y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus gobiernos; ejecutando y reduciendo las penas, y aplicando la retención por delitos del orden federal o común, en el Distrito y Territorios Federales;

XXVI. Manejar el Calendario Oficial;
XXVII. Rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión, y
XXVIII. En general, los demás asuntos de política interior que competen al Ejecutivo y no se atribuyan expresamente a otra Secretaría o Departamento del Ejecutivo Federal.

Artículo 3o. A la Secretaría de Relaciones Exteriores, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Manejar las relaciones internacionales, y por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos, y convenciones en los que el país sea parte;

II. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; y, por conducto de los agentes del mismo Servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones federales y de registro civil; *auxiliar al Departamento respectivo en la promoción del turismo*, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero;

III. Recabar en el extranjero las informaciones técnicas y económicas que sean de utilidad para la producción agrícola e industrial del país y le permitan concurrir mejor a las labores de cooperación, intercambio y comercio internacionales;

IV. Promover, conjuntamente con la Secretaría de Industria y Comercio, el comercio exterior del país, y difundir en el exterior los datos convenientes sobre la cultura, la agricultura y la industria nacionales;

V. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;

VI. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;

VII. Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales industriales especificadas, así como para formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a éstas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

VIII. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;

IX. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

X. Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

XI. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;

XII. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;

XIII. Intervenir en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenan los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y

XIV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 4o. A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;

II. Organizar y preparar el Servicio Militar Nacional;

III. Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;

IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados;

V. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea.

VI. Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;

VII. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y todas clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;

VIII. Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas;

IX. Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea;

X. Administrar la Justicia Militar;

XI. Intervenir en los indultos de delitos del orden militar;

XII. Organizar y prestar los servicios de Sanidad Militar;

XIII. Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;

XIV. Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea;

XV. Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea;

XVI. Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la ley, y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XXII del artículo 2o., así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

XVII. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

XVIII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional;

XIX. Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y

XX. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 5o. A la Secretaría de Marina, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, administrar y prepara la Armada;

II. Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;

III. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada;

IV. El ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables e islas nacionales;

V. Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar;

VI. Dirigir la Educación Pública Naval;

VII. Intervenir en la promoción y organización de la Marina Mercante;

VIII. Establecer los requisitos que deban satisfacer los mandos y las tripulaciones de las naves mercantes, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas;

IX. Intervenir en todos los problemas relacionados con las comunicaciones por agua y opinar en el estudio y fijación de tarifas;

- X. Organizar y administrar el servicio de policía marítima;
- XI. Inspeccionar los servicios de la Armada y de la Marina Mercante;
- XII. Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias e intervenir en todo lo relacionado con faros y señales marítimas, así como en la adquisición o construcción de naves;
- XIII. Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada;
- XIV. Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua, así como de astilleros, diques y varaderos;
- XV. Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y la estadística relacionada con la Armada y la Marina Mercante;
- XVI. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales, y
- XVII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 6o. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde el despacio de los siguientes asuntos:

- I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las Leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal;
- II. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;
- III. Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes;
- IV. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la federación;
- V. Proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal;
- VI. Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere el control y la vigilancia del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas;
- VIII. Llevar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;

IX. Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal con la intervención de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, en los casos previstos por esta misma ley;

X. Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal;

XI. Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público.

XII. Manejar la Deuda Pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

XIII. Dirigir la política monetaria y crediticia;

XIV. Administrar las casas de moneda y ensaye;

XV. Ejercer las atribuciones que le señalan las Leyes de Pensiones Civiles y Militares; de instituciones nacionales y privadas de crédito, seguros, fianzas y Bancos;

XVI. Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XVII. Intervenir en la representación del interés de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en controversias fiscales;

XVIII. Los demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 7o. A la Secretaría del Patrimonio Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales renovables y no renovables y los de dominio público y de uso común; los de propiedad federal destinados o no a servicios públicos o a fines de interés social o general, siempre que no estén encomendados expresamente a otra Dependencia;

II. Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra Secretaría o Departamento de Estado;

III. Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra Secretaría o Departamento de Estado, y con la cooperación en su caso,

del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio;

IV. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;

V. Reivindicar la Propiedad de la Nación;

VI. Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado;

VII. Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos renovables y no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos que deban llevar otras Secretarías o Departamentos de Estado;

VIII. Mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales, y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

IX. Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social;

X. Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales;

XI. Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los Bienes de la Nación;

XII. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado;

XIII. Organizar, reglamentar, controlar y vigilar las Juntas de Mejoras Materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y substituir a los funcionarios de las mismas;

XIV. Ejercer posesión de la nación sobre la zona federal y administrarla en términos de ley;

XV. *Intervenir en las adquisiciones de toda clase;*

XVI. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;

XVII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, Municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;

XVIII. Llevar el catastro petrolero y minero;

XIX. Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar, y

XX. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 8o. A la Secretaría de Industria y Comercio corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Intervenir en la producción, distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país, con exclusión de la producción agrícola, ganadera y forestal. Por lo que se refiere a la distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, cooperará con la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

II. *Fomentar, conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país;*

III. Estudiar, proyectar y determinar, en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los aranceles, y estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación;

IV. Fijar precios máximos y vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios que considere necesarios, así como definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías;

V. Asesorar técnicamente a la iniciativa privada para el establecimiento de nuevas industrias;

VI. Intervenir en las industrias de transformación, en la industria eléctrica y, conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, en la industria cinematográfica;

VII. Intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero;

VIII. Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares;

IX. La protección y el fomento de la industria nacional;

X. La investigación técnico industrial;

XI. Intervenir en las industrias extractivas;

XII. Intervenir en la organización, fomento y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas;

- XIII. Llevar *la estadística general del país*;
- XIV. Intervenir, en los términos de las leyes relativas, en las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores;
- XV. Intervenir en materia de propiedad industrial y mercantil;
- XVI. Ejercer vigilancia sobre toda clase de pesas, medidas y normas;
- XVII. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial.
- XVIII. Conservar y fomentar la flora y la fauna marítimas, fluviales y lacustres;
- XIX. Otorgar contratos, concesiones y permisos de pesca y explotación de otros recursos del mar;
- XX. Establecer las vedas necesarias para la conservación e incremento de las diferentes especies de pesca, y establecer viveros, criaderos y reservas;
- XXI. Promover la industrialización de los productos pesqueros y el establecimiento de emparadoras y frigoríficos;
- XXII. Asesorar técnicamente a las asociaciones de pescadores;
- XXIII. Intervenir en la formación y organización de la flora pesquera;
- XXIV. Realizar exploraciones y recolecciones científicas de la flora y fauna acuáticas, así como de los recursos del mar;
- XXV. Establecer estaciones experimentales y laboratorios de pesca, y
- XXVI. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 9o. A la Secretaría de Agricultura y Ganadería corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos;
- II. Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura;
- III. Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda;
- IV. Organizar los ejidos, con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Departamento Agrario;
- V. Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero;
- VI. Organizar los servicios de defensa agrícola y ganadera, y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal;

VII. Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura y las escuelas superiores de agricultura y ganadería y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;

VIII. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, avícolas y silvícolas, estableciendo estaciones experimentales, laboratorios, estaciones de cría, postas de reproducción, reservas, cotos de caza, semilleros y viveros;

IX. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, avícolas y silvícolas;

X. Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas, definiendo la técnica y procedimientos aplicables y difundiendo los métodos convenientes para dichas labores;

XI. Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares;

XII. Organizar y mantener al corriente los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural del país, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;

XIII. Organizar y dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos, creando el sistema meteorológico nacional y participar en los convenios internacionales de la materia;

XIV. Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas, y realizar estudios cartográficos de la República;

XV. Difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejores rendimientos de los bosques;

XVI. Vigilar la explotación de los recursos forestales y de la fauna y flora silvestre, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos;

XVII. Organizar y manejar la vigilancia forestal, y decretar las vedas forestales y de caza;

XVIII. Fomentar la reforestación y realizar planes para reforestar directamente algunas zonas;

XIX. Organizar y administrar los parques nacionales;

XX. Administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos y nacionales;

XXI. Cuidar de las arboledas de alineación de las vías de comunicación, así como de las arboledas y demás vegetación en centros poblados y sus contornos, con la cooperación de las autoridades locales;

XXII. Llevar el registro y cuidar de la conservación de árboles históricos y notables del país;

XXIII. Hacer el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadísticas forestales;

XXIV. Organizar y administrar museos nacionales de flora y fauna terrestres, parques, zoológicos, jardines botánicos y arboledas;

XXV. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y de la fauna terrestres;

XXVI. Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna terrestres;

XXVII. Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales y de caza;

XXVIII. Promover la industrialización de los productos forestales;

XXIX. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 10. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y administrar los servicios de correos en todos sus aspectos;

II. La administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas, y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos, y con los estatales y extranjeros;

III. *Otorgar concesiones y permisos para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos y cablegráficos, sistemas de comunicaciones inalámbricas, estaciones radio-experimentales, culturales y de aficionados, y estaciones de televisión, comerciales y culturales*, así como vigilar técnicamente el funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones, y vigilar su operación cuando sean de carácter comercial;

IV. El otorgamiento de concesiones y permisos para establecer y operar líneas aéreas y comerciales en la República, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

V. Otorgar permisos y negociar convenios para la operación de líneas aéreas internacionales;

VI. Otorgar permisos para el uso de aviones particulares;

VII. La administración de los aeropuertos nacionales y la concesión de permisos para la construcción de aeropuertos particulares y la vigilancia de éstos;

VIII. Organizar trabajos y servicios meteorológicos de acuerdo con los últimos adelantos científicos destinados para la información y seguridad de la navegación aérea en la República;

IX. Otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

X. *Administrar los ferrocarriles federales, no encomendados a organismos descentralizados;*

XI. Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras nacionales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales relativas;

XII. La vigilancia general y el servicio de policía en las carreteras nacionales;

XIII. Intervenir en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales;

XIV. Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los transportes y las tarifas para el cobro de los servicios públicos de las comunicaciones y de los transportes terrestres, aéreos y marítimos, y de todas las maniobras relacionadas con los mismos;

XV. Asesorar a la Secretaría de Obras Públicas para la formulación de los programas anuales de construcción, de obras de comunicación, caminos, aeropuertos, ferrocarriles, estaciones y centrales de autotransportes de concesión federal;

XVI. Determinar los requisitos que deban cumplir los operadores de las naves aéreas y el personal de tripulación para entrar y mantenerse en servicio, así como otorgar las licencias, permisos y autorizaciones respectivas, y

XVII. Los demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.

Artículo 11. A la Secretaría de Obras Públicas corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas expresamente por esta ley a otras dependencias.

II. Proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar, en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento o interés general, que emprenda el Gobierno Federal, por sí o en cooperación con otros países, con los Estados de la Federación, con los Municipios o con los particulares, y que no se encomienden expresamente a otra dependencia;

III. Conservar directamente o contratar y vigilar la conservación, en todo o en parte, de las obras de propiedad federal, de uso común o destinadas a un servicio público de jurisdicción federal o en cuyo uso y aprovechamiento intervenga el Gobierno Federal en cooperación con autoridades o empresas

extranjeras, con los Estados de la Federación y con los Municipios, o con empresas o particulares mexicanos;

IV. Establecer las bases y normas y, en su caso, intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales o de las que señala este artículo, o asesorar a la dependencia a que corresponda expresamente, la obra;

V. Construir y conservar los caminos federales;

VI. Construir y conservar, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipales y los particulares, caminos y puentes;

VII. Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en construcciones y conservación de obras de ese género;

VIII. Construir vías férreas de jurisdicción federal; y

IX. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 12. A la Secretaría de Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;

II. Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Industria y Comercio, cuando se trate de la generación de energía eléctrica y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cuando se trate de irrigación;

III. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra Secretaría, Departamento o Dependencia del Gobierno Federal;

IV. Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las que programe la Secretaría de Agricultura y Ganadería en pequeña irrigación, de acuerdo con los planes formulados y que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, Municipios o de particulares;

V. Intervenir en la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de las cuencas alimentadoras y en obras de corrección torrencial,

con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;

VI. El estudio de los suelos para fines de riego;

VII. Los estudios geológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas:

VIII. Intervenir en todo lo relacionado con la dotación a las poblaciones, de los servicios de agua potable y de drenaje, con la cooperación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia;

IX. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

X. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

XI. Ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales;

XII. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para fines de coordinación de la producción agrícola; y

XIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 13. A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

- a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.
- b) La enseñanza que se imparta en las escuelas a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional.
- c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.
- d) La enseñanza agrícola con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- e) La enseñanza superior y profesional.
- f) La enseñanza deportiva y militar que se imparta en las escuelas y la cultura física en general;

II. La organización y desarrollo de la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos, para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

III. Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito y Territorios Federales, excluidas las que dependen de otras Secretarías, Departamentos o Dependencias del Gobierno Federal;

IV. Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por ley estén adscritas a otras Dependencias del Gobierno Federal;

V. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de los escuelas particulares al sistema educativo nacional;

VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el Artículo Tercero Constitucional;

VII. Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias;

VIII. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior;

IX. Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;

X. Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XI. Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulo para el profesorado;

XII. Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;

XIII. Otorgar becas para que los estudiosos de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;

XIV. Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento;

XV. Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten;

XVI. Vigilar, con el auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones;

XVII. Organizar misiones culturales;

XVIII. Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;

XIX. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;

XX. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;

XXI. Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales, las poblaciones típicas y los lugares históricos o de interés por su belleza natural;

XXII. Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;

XXIII. Determinar y organizar la participación oficial del país en olimpiadas y competencias internacionales; organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del Gobierno Federal;

XXIV. Cooperar en las tareas que desempeña la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física;

XXV. Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven su idioma y costumbres originales;

XXVI. Promover y gestionar ante las autoridades federales y las de los Estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural originaria o autóctona; y

XXVII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 14. A la Secretaría de Salubridad y Asistencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Crear y administrar establecimientos de Salubridad, de Asistencia Pública y de Terapia Social en cualquier lugar del Territorio Nacional;

II. Organizar la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales;

III. Aplicar a la beneficencia pública los fondos que le proporcione la Lotería Nacional;

IV. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores;

V. Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública;

VI. Impartir asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia y vigilar la que se imparta por instituciones públicas o privadas;

VII. La prevención social a niños hasta de seis años, ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponda al Estado;

VIII. Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República;

IX. Dirigir la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana;

X. Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;

XI. El control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;

XII. El control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;

XIII. La higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relacione con los alimentos que puedan afectar a la salud humana;

XIV. El control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra;

XV. Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad;

XVI. Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial, con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo;

XVII. Administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la federación en toda la República, exceptuando aquellos que se relacionan exclusivamente con la sanidad animal;

XVIII. Organizar congresos sanitarios y asistenciales;

XIX. Prestar los servicios de su competencia directamente o en coordinación con los Gobiernos de los Estados y del Distrito o los Territorios Federales;

XX. La vigilancia sobre el cumplimiento del Código Sanitario y de sus reglamentos, y

XXI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 15. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás relativos de la Constitución Federal en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

II. Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas;

III. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Industria y Comercio, y Relaciones Exteriores;

IV. Intervenir en la formación y promulgación de los contratos de ley;

V. Establecer bolsas federales de trabajo y vigilar su funcionamiento;

VI. Vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federales de Conciliación y de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero-patronales que sean de jurisdicción federal;

VII. Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a la leyes;

VIII. Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;

IX. Manejar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;

X. Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;

XI. Intervenir en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XII. Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo;

XIII. Intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social;

XIV. Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país; y

XV. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 16. A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, para su debida ejecución;

II. Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

III. Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y el desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general;

IV. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y *estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse*;

V. *Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal*;

VI. Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo, y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República;

VII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República.

Artículo 17. Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

II. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rurales;

III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y del fundo legal correspondiente;

IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V. Hacer y tener al corriente el registro agrario nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras comunales y ejidales;

VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras entidades u organismos;

IX. Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

X. Estudiar el desarrollo de la industria rural, ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;

XI. Intervenir en toda función destinada al mejoramiento y conservación de las tierras y las aguas ejidales y comunales, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

XII. Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales;

XIII. Manejar los terrenos baldíos y nacionales;

XIV. Proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, y

XV. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 18. Al Departamento de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Establecer en el interior del país, así como en el extranjero, las oficinas de turismo que sean necesarias;

II. Supervisar y controlar la transportación de turistas, del interior o procedentes del extranjero;

III. Controlar y supervisar los servicios de recepción de turistas, tanto en el interior de la República como en las fronteras, puertos marítimos y aéreos, en colaboración de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Salubridad y Asistencia;

IV. Supervisar los servicios de hospedaje y alimentación de turistas en hoteles, casas de huéspedes, restaurantes, clubes, campos de turismo, negocios similares y establecimientos conexos que hayan sido autorizados oficialmente para prestar tales servicios;

V. Proveer, controlar y supervisar los medios que se requieran para la creación y funcionamiento de los servicios de información y auxilio para turistas;

VI. Reglamentar, controlar y supervisar el servicio de guías de turistas y su funcionamiento;

VII. Dirigir y controlar las escuelas para guías de turistas;

VIII. Reglamentar, autorizar y vigilar el establecimiento y funcionamiento de las agencias de viajes y turismo;

IX. Aprobar, controlar y supervisar las tarifas de los servicios turísticos;

X. Promover las medidas necesarias en beneficio del turismo, en materia de higiene y salubridad con la colaboración de la Secretaría de Salubridad y Asistencia;

XI. Celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados para incrementar el turismo y mejorar los servicios relativos;

XII. Gestionar la celebración de arreglos y convenios con gobiernos y empresas extranjeras que tengan por objeto facilitar el intercambio turístico, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XIII. Estimular la formación de organismos de carácter privado que tiendan a fomentar el turismo;

XIV. Promover, dirigir y realizar la propaganda y publicidad en materia de turismo, tanto en el país como en el extranjero; así como la publicación de guías de la República, los Estados o de ciudades o zonas de interés especial para mejor información del turista;

XV. Promover todos aquellos espectáculos, concursos, exposiciones, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas, así como eventos tradicionales y folklóricos que sirvan de atracción al turismo;

XVI. Promover ante las autoridades respectivas, el otorgamiento de licencias y permisos para la caza y la pesca turísticas, dentro de los ordenamientos respectivos, e incrementar los concursos de esta índole;

XVII. Cooperar con la Secretaría de Educación Pública en la protección y mantenimiento de monumentos históricos y artísticos de lugares históricos o típicos o de interés por su belleza natural, con el fin de mantener y aumentar la atracción al turismo, y

XVIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 19. Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Prestar los servicios públicos generales y específicos que requiera la población del Distrito Federal;

II. Los asuntos relacionados con el Gobierno de dicha Entidad en los términos de su ley orgánica y,

III. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 20. Cada Secretaría o Departamento formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 21. *Las Secretarías y Departamentos de Estado tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.*

Artículo 22. Los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Artículo 23. El Presidente de la República podrá constituir *comisiones intersecretariales* para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos del Ejecutivo Federal.

Las Comisiones intersecretariales podrán ser *transitorias* o *permanentes* y se integrarán por funcionarios que representen a los titulares de las Depen-

dencias interesadas. Serán presididas por el representante de la Dependencia que se determine constituirla, el que tendrá la responsabilidad de su funcionamiento.

Artículo 24. Las Secretarías y Departamentos de Estado podrán establecer sus correspondientes *servicios de estadística especializados*, pero siempre con sujeción a las medidas y orientación y de control y a las normas técnicas que fije la Secretaría de Industria y Comercio.

Artículo 25. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario, el número de Subsecretarios Auxiliares que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación, y un Oficial Mayor. Al frente de cada Departamento habrá un Jefe, los Secretarios que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación y un Oficial Mayor.

Artículo 26. El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas Dependencias; pero, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados.

Artículo 27. Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo y cuando se refieren a ramos de la competencia de dos o más Secretarías deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas.

Artículo 28. En el *reglamento interior* de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, se establecerá la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas Dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de la misma y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción.

Artículo 29. Para los efectos del artículo 29 de la Constitución, se entenderá por Consejo de Ministros la reunión de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación, presidida por el Jefe del Ejecutivo Federal. Para que dicha reunión pueda celebrarse, se requerirá la concurrencia, por lo menos, de las dos terceras partes de los

funcionarios antes mencionados. Los acuerdos deberán tomarse por mayoría de votos de los asistentes.

Artículo 30. En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretarías o Departamento de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, resolverá a qué Dependencia corresponde el despacho del mismo.

Artículo 31. Cuando alguna Secretaría o Departamento de Estado necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra Dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos.³⁴

GUSTAVO DÍAZ ORDAZ
(10./XII/1964-30/XI/1970)

Durante el sexenio correspondiente al presidente Gustavo Díaz Ordaz no existieron modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ
(10./XII/1970-30/XI/1976)

En el sexenio que estuvo a cargo del presidente Luis Echeverría, al igual que en el de su antecesor, no se hicieron cambios de trascendencia a la *estructura orgánica* del Poder Ejecutivo Federal, establecida en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Sin embargo, el presidente Echeverría promovió el *cambio de nombre* del Departamento de Turismo por el de Secretaría de Turismo, y *el del* Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por el de Secretaría de la Reforma Agraria.

³⁴ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años., op. cit.*, t. II, vol. 2, anexos, p. 479.

De esta manera, la denominación de las dependencias directas del Ejecutivo Federal, al final del sexenio del presidente Echeverría, era la siguiente:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría del Patrimonio Nacional;
- Secretaría de Industria y Comercio;
- Secretaría de Agricultura y Ganadería;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Obras Públicas;
- Secretaría de Recursos Hidráulicos;
- Secretaría de Salubridad y Asistencia;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Presidencia;
- *Secretaría de la Reforma Agraria*;
- *Secretaría de Turismo*, y
- Departamento del Distrito Federal.

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO
(10./XII/1976-30/XI/1982)

Desde su discurso de toma de posesión como presidente de la República, el 10. de diciembre de 1976, José López Portillo anunció su propósito de llevar al cabo “una reforma administrativa para el desarrollo económico y social”. Esta reforma sería de tipo *integral, macroadministrativa*, e implicaría *una revisión a fondo de la estructura y funciones de la administración pública federal en su conjunto*. Para evitar que le ocurriese algo similar a lo acontecido al presidente López Mateos cuando designó a los integrantes de su gabinete *previamente a la aprobación de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, el presidente López Portillo sólo designó a “subsecretarios encargados del despacho” en el caso de las dependencias que iban a desaparecer o

que serían fusionadas con otras secretarías del despacho de acuerdo a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La exposición de motivos de la primera Ley que lleva ese nombre en nuestro país explica claramente el propósito y los alcances de la *reforma macroadministrativa* a la cual dicha Ley Orgánica sirvió de base.

Exposición de motivos de la primera Ley Orgánica
de la Administración Pública Federal, 1976

El actual aparato administrativo facilitó el cumplimiento de un buen número de las metas de nuestra Revolución, en las diversas etapas de su desarrollo e institucionalización. Sin embargo, no puede esperarse que una *estructura orgánica*, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son *considerablemente más amplias y complejas que las de entonces*.

La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo. *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.

Para lograrlo se vuelve necesario que, tanto los servidores públicos como la población en general, *conozcan en forma clara y precisa cuáles son las facultades de las distintas entidades de la administración pública y sus modalidades de creación y funcionamiento*.

La eficacia de la acción pública requiere del *orden* sin el cual la *coordinación* es imposible de alcanzar. El Gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional. Esta *reorganización* se vuelve prerequisite indispensable para exigir de todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo. *No se pretende con ello desconocer los avances logrados y la eficiencia de los instrumentos que han acreditado en el tiempo su utilidad; tampoco cambiar por cambiar o intentar modificaciones innecesarias. La Administración Pública Mexicana es fruto de la experiencia de muchos años y de muchos hombres*.

Sin embargo, debe reconocerse que el propio crecimiento del aparato gubernamental, con el propósito de resolver los problemas cuando éstos se vuelven más agudos y urgentes, propició en algunas ocasiones, que la creación de los nuevos organismos o procedimientos generase *la superposición de acciones e instancias duplicadas de responsabilidades y funciones*.

El *proyecto de reorganización* pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado 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*.

Este propósito requiere igualmente *la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas*, que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para los servidores públicos sino para la población en general.

Los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración pública *paraestatal*. En nuestros días *más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales*. Su inclusión en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de *reforma administrativa* que, desde 1965, recibió un decidido apoyo normativo y que después se institucionalizó como *proceso permanente* durante la administración anterior.

Se establecen 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*. Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de *programar las acciones del Estado*, porque la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con *prioridades* y con *un ritmo adecuado del gasto público*, todo ello con la decisión de establecer el *presupuesto por programas y la evaluación de resultados*.

En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en *unidades con responsabilidad sectorial*. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada *sector de actividad*, para lo cual estarán facultadas para *coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo*.

La integración de sectores de la administración pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo, no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio. Tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros. Importa advertir que en ningún caso las modificaciones propuestas en este proyecto de Ley afectarán los derechos laborales adquiridos por el personal de la administración pública federal.

La organización de la producción agropecuaria tradicionalmente se ha concebido *en forma desagregada*, al dividir la *administración de los insumos, el riego* y la tenencia de la tierra, y resulta urgente integrar programáticamente estos elementos para optimizar la producción agropecuaria y forestal. La iniciativa propone reunir, en una sola Secretaría de Estado, las atribuciones conferidas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería por una parte y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, por la otra.

Los energéticos constituyen un punto clave de la encrucijada actual del desarrollo de México. Sólo con una generación y explotación racional de estos recursos podremos impulsar la planta de una industria básica y estratégica que requerimos con apremio. Por ello en el proyecto se propone su encuadramiento dentro de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

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 *vincule 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.

Con la misma intención, y 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 dieta de los mexicanos*. Para 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*.

Se propone igualmente que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga a su cargo en forma integral, los aspectos relacionados con las comunicaciones y los transportes. En tal virtud se sugiere incorporar a sus actuales funciones las relativas *al fomento a la marina mercante*, atendiendo igualmente a *la provisión de su infraestructura y a la administración de los puertos*.

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.

La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, 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 paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional*, obligaron a ensayar diversos *mecanismos intersecretariales*, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer *la integración de estas funciones bajo un solo responsable*. Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la 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 el gasto corriente— y de evaluar los resultados de su gestión*. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo *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 H. Congreso de la Unión. *La planeación de la acción pública*, tal y como se la

concibe en el proyecto de ley, requiere contar con un *sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística.*

Se incorpora la figura de la *desconcentración administrativa*, que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para *la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal.* Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la capital de la República.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976³⁵

De acuerdo con estos principios básicos, el número y atribuciones de las dependencias directas del Ejecutivo que se proponían en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal serían ahora las siguientes:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- *Secretaría de Programación y Presupuesto;*
- *Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial;*
- *Secretaría de Comercio;*
- *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;*
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas;*
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salubridad y Asistencia;

³⁵ *Ibidem*, p. 539.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- *Departamento de Pesca*,³⁶ y
- Departamento del Distrito Federal.

El Acuerdo de Sectorización de enero de 1977

Por otra parte, y con base en las recomendaciones formuladas en el Informe de la Comisión de Administración Pública de 1967 en torno de la *organización por sectores* de la administración pública federal,³⁷ y con fundamento en la autorización contenida en la nueva Ley Orgánica que facultaba al presidente de la República “para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, *por sectores* definidos, a efecto que sus relaciones con el Ejecutivo Federal... se realicen a través de la Secretaría o Departamento Administrativo que en cada caso designe como *coordinador del sector correspondiente*”,³⁸ así como que a dichos *coordinadores de sector* corresponde *planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades* que determine el Ejecutivo Federal, en el entendido que la *integración por sectores* de la administración pública “no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio”,³⁹ el presidente López Portillo, en enero de 1977, emitió un acuerdo para *agrupar por sectores a las más de ochocientas entidades paraestatales existentes hasta esa fecha* (D.O. del 17 de enero de 1977). Se establecieron así, convencionalmente, *diecisiete sectores administrativos*, con lo cual el nuevo modelo operativo de la administración pública federal contaba ahora con *tres niveles de agregación o toma de decisiones*: a) *el global o macroadministrativo*; b) *el sectorial o mesoadministrativo*, y c) *el institucional o microadministrativo*.

El 22 de junio de 1977, el presidente López Portillo convocó a una reunión de su gabinete para “solicitar a los *Coordinadores de Sector*

³⁶ En 1982, el Departamento de Pesca fue transformado en secretaría de Estado.

³⁷ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años...*, *op. cit.*, t. II, vol. 2, anexos, p. 571.

³⁸ Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1976.

³⁹ Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

que, en un plazo perentorio, le propusiesen qué *entidades deben, a su juicio, ser fortalecidas y cuáles, en cambio, deben fusionarse o inclusive liquidarse cuando así convenga al manejo más eficaz y eficiente de su sector o de la administración pública en su conjunto*". El propio presidente de la República indicó en la reunión de referencia que, con respecto a las entidades paraestatales,

...vamos, sin ningún prejuicio, a analizar las que correspondan a nuestro *sector*, a cada uno de nuestros *sectores*, y con todo rigor pensemos en *eliminar las que ya no sirvan*, incorporar unas a otras para hacerlas más congruentes y eficientes, y de esta manera ir orientando más lógicamente el funcionamiento de *los sectores* de los que nos responsabilizamos.

La Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, 1977

Las importantes funciones conferidas por la Ley Orgánica tanto a la Secretaría de Programación y Presupuesto como a la de Hacienda y Crédito Público plantearon la conveniencia de contar con *una instancia de coordinación y de preparación de información común a ambas dependencias de orientación y apoyo global*. Para ese efecto se constituyó la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, a fin de *compatibilizar* las decisiones que correspondía a cada una de ellas. La Comisión se creó, de manera informal, en 1977, con base en la experiencia de la antigua Subcomisión de Inversión-Financiamiento, que funcionaba desde fines de los años sesenta, y fue finalmente formalizada por acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de agosto de 1979.

El intento de establecer un sistema nacional de planeación

Con base en las disposiciones anteriormente analizadas, se configuró en la práctica, un *sistema nacional de planeación*, el cual funcionaba operativamente en torno a tres niveles:

- a) El primero, que correspondía a las dos *dependencias de orientación y apoyo global*: las secretarías de Programación y Presupuesto, y la de Hacienda y Crédito Público;

- b) El segundo nivel que correspondía a los *coordinadores de sector*, y
- c) El tercer nivel, el *institucional*, que correspondía a cada una de las *dependencias directas y entidades paraestatales*, agrupadas, en su mayoría, en los diferentes *sectores* que conformaban la administración pública federal.

Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y una vez que fue establecido el mecanismo de *articulación del gasto* con el *financiamiento*, el gobierno se propuso como objetivo prioritario la elaboración de *un marco global para el desarrollo de la actividad del gobierno en su conjunto*. Dicho marco operativo lo conformaría el Plan Global de Desarrollo 1980-1982,⁴⁰ con cuya publicación se materializaron finalmente los esfuerzos realizados en materia de *planeación* en el país a lo largo de casi cincuenta años.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982

Después de varios intentos frustrados y de la sustitución de los dos primeros secretarios de programación y presupuesto,⁴¹ a finales de 1979 el gobierno del presidente López Portillo contó finalmente con un Plan Global de Desarrollo, pero ya sólo para el bienio 1980-1982. El Plan Global, elaborado por el equipo a cuyo frente se encontraba el tercer secretario de programación y presupuesto designado en dicho sexenio, Miguel de la Madrid, partía *de los fundamentos de la filosofía política que establecía la Constitución de 1917*, y definía “el *modelo de país* al que se aspira”, el cual “requiere de una administración pública que *sea capaz de dirigir el desarrollo económico y social, de acuerdo con los objetivos nacionales y los principios del proyecto nacional*”.

⁴⁰ Véase el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de abril de 1980, que contiene una versión sintetizada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Para un análisis más detallado, consúltense la edición completa realizada en 1980 por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

⁴¹ El primero fue el de Carlos Tello Macías y el segundo el de Ricardo García Sainz.

Reformas a los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución, 1981⁴²

En noviembre de 1980, el presidente López Portillo remitió al Congreso de la Unión una importante reforma al texto constitucional para consolidar los propósitos con de la *reforma administrativa* iniciada por él en diciembre de 1976. A continuación se reproduce la *exposición de motivos* y el texto del Decreto de dicha reforma constitucional.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Administración Pública es un instrumento que debe responder con oportunidad y capacidad a las demandas que se van presentando en *la evolución* de la sociedad mexicana y requiere, en consecuencia, de *periódicas actualizaciones* conforme con las necesidades del desarrollo económico y social del país.

Ya los constituyentes de 1917 planteaban la conveniencia de combinar las acciones de instituciones gubernamentales de *diferentes tipos*, con el fin de *acrecentar la eficiencia, la eficacia y la congruencia del sector público*. Fueron ellos quienes promovieron la creación de los Departamentos Administrativos como instituciones distintas de las Secretarías del Estado para *auxiliar técnica y administrativamente* al titular del Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

Las diversas leyes de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos promulgadas desde esa época han permitido la creación de dichas *dependencias*, así como *la regulación de sus esferas de competencia y las relaciones entre ellas*, formando así el ámbito de la *administración pública centralizada*.

No obstante, y sobre todo a partir de los años veinte, para hacer frente a los requerimientos del desarrollo empezaron a aparecer otro tipo de instituciones públicas como los *organismos descentralizados, empresas de participación estatal y otras modalidades administrativas*, que han conformado el ámbito de la *administración pública paraestatal*.

Diversas leyes, como las que se han referido por ejemplo *al control* por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, establecen algunas modalidades relativas a *la operación y control de las entidades paraestatales*. La realidad ha demostrado sin embargo, la necesidad de que una Ley Orgánica regule la Administración Pública Federal *como un todo*, lo cual exige que, además del número

⁴² *Diario Oficial de la Federación* del 21 de abril de 1981.

y las atribuciones de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, se prevean *las modalidades de creación, operación y control de las entidades paraestatales*.

Las instituciones paraestatales suman ya en la actualidad más de 800 entidades, entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación estatal minoritaria y fideicomisos públicos, y sus fundamentos constitucionales todavía se encuentran difusamente plasmados en ese supremo ordenamiento legal.

Diferentes artículos constitucionales contienen referencias sobre entidades paraestatales. Algunos determinan materias específicas que son de la competencia exclusiva del Estado, otros consignan la facultad del Congreso para ser informado de la gestión administrativa de tales instituciones o para autorizar comisiones, a fin de investigar su funcionamiento. Se hace necesario, no obstante, que la máxima norma establezca el fundamento para definir las características básicas de las entidades paraestatales, así como para señalar la intervención del Ejecutivo Federal respecto a su operación, a fin de conseguir una mayor coherencia en su ejercicio y evitar desperdicios y contradicciones.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su oportunidad tuvo el alto honor de proponer a vuestra soberanía, actualiza dichos conceptos y recoge también los resultados de más de cincuenta años de experiencia de nuestra administración, en su esfuerzo por *conducir el desarrollo planeado del país*, mediante el cabal aprovechamiento de *las tradicionales dependencias de la administración centralizada* y de *las nuevas modalidades que han surgido de la administración paraestatal*. Asimismo en distintas leyes aprobadas por ese H. Congreso, como son entre otras la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal se establecen también disposiciones que *norman y regulan la operación de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales, así como sus relaciones de coordinación administrativa*.

Por otra parte, la mención que hace el artículo 29 constitucional de un Consejo de Ministros, no corresponde a la noción unitaria de la responsabilidad de la función pública en un *régimen presidencial*. Como lo contempla el artículo 90 del propio ordenamiento. Nuestro sistema democrático y político no comprende un régimen *parlamentario* o *ministerial* sino que, requiere en todo caso de *reuniones de gabinete* presididas por el Titular del Ejecutivo Federal, las cuales pueden incluir o no a la totalidad de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, así como al Procurador General de la República en su caso.

El uso y la practica han confirmado también la conveniencia de que no sólo los *Secretarios del despacho*, sino también los *Jefes de Departamentos Administrativos* deben conocer las obligaciones que asumen al dictarse una disposición y puedan así ejercer el control y la responsabilidad de los actos administrativos que ordenen y ejecuten dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Los *Secretarios de Estado* están facultados a *refrendar* los reglamentos, decretos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, atribución de la que aún carecen constitucionalmente los *Jefes de los Departamentos Administrativos*, y si bien es cierto que en su momento se justificó tal diferencia, la experiencia histórica ha demostrado la necesidad de *omitir distingos entre titulares de dichas dependencias del Poder Ejecutivo, en materia de refrendos*.

Atendiendo a las razones expuestas y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal a mi cargo confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución General de la República, y a fin de actualizar las disposiciones y acciones relacionadas con la Administración Pública Federal, presento ante vuestra soberanía la siguiente iniciativa de decreto.

DECRETO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

Artículo único. Se reforman los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, *de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República* y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Artículo 90. *La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal* conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la que distribuirá

los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de *las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos* y *definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

Las leyes determinarán *las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.*

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente *deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.*

Primeras reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1978

El viernes 8 de diciembre de 1978 apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la primera reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para facultar a la Secretaría de Comercio a “...*intervenir en todas las adquisiciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como determinar normas y procedimientos para el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles*”.

Dichas atribuciones estaban anteriormente a cargo de la Dirección General de Bienes Muebles de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A finales de 1980 (*D.O.* del 31 de diciembre de 1980), se modificó nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para atribuir a la Secretaría de Gobernación la facultad de “fijar el Calendario Oficial” y “regular las vacaciones y horarios de labores de los trabajadores de la Administración Pública Federal”. En esa reforma se facultó a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que:

...en materia de *administración y desarrollo de personal* de la Administración Pública Federal (pudiese) intervenir en los tabuladores generales e institucionales de sueldos, catálogos general e institucionales de puestos, com-

pactación de plazas, compatibilidad de empleos y control de comisionados, registro del personal civil del Gobierno Federal y procedimientos para el pago de remuneraciones, así como proyectar normas sobre la estructura presupuestal de las remuneraciones.

A principios de 1982, el último año del sexenio del presidente López Portillo, se reformó nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976 (*D.O.* del 4 de enero de 1982). La mayor parte de dichas modificaciones consistió en *precisar las atribuciones de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas*. Se determinó también transformar el Departamento de Pesca en una Secretaría del Despacho con ese mismo nombre, y se remitió a la Secretaría de Programación y Presupuesto la importante atribución de “representar *como fideicomitente* único a la Administración Pública Centralizada, en *los fideicomisos* que ésta constituya”, facultad que hasta esa fecha había sido responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha transferencia de atribuciones, ya casi para terminar el sexenio de José López Portillo, sin duda no resultó del agrado de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por las razones anteriores se considera interesante transcribir aquí la exposición de motivos de esta tercera y última reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del sexenio presidido por José López Portillo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley Orgánica de la Administración Pública aprobada por el H. Congreso de la Unión en 1976, atiende a establecer la definición de la Administración Pública Federal como *centralizada y paraestatal*, la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y define *las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación*.

El *programa de reforma administrativa* del Gobierno Federal tiene como objetivo principal lograr la *eficiencia, eficacia y congruencia* de las acciones de la Administración Pública Federal, a cuyo efecto *estudia y propone la*

actualización constante del aparato gubernamental para adecuarlo al mejor cumplimiento de sus *funciones* en beneficio del desarrollo económico y social del país.

La *actualización* citada comprende la revisión de su *organización, procedimientos, sistemas de trabajo, control y evaluación*, y ante todo *la adecuación del marco jurídico que delimita su competencia* y que establece las normas cuyo cumplimiento debe *optimizar* el ejercicio de las actividades de la Administración Pública Federal otorgándoles *vigencia, validez y coherencia* en su ejercicio.

Como es de su conocimiento, el Constituyente Permanente aprobó en fecha reciente las modificaciones constitucionales que tienden a establecer una denominación conforme con nuestra *realidad nacional, al suprimir el término Consejo de Ministros y determinar quiénes deben acordar con el Ejecutivo de mi cargo la suspensión temporal de garantías en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.*

Igualmente, nuestra Carta Magna ha sido modificada *para establecer la obligación de los Jefes de los Departamentos Administrativos de refrendar las disposiciones presidenciales* a que el asunto corresponda, toda vez que son responsables de su cumplimiento y control dentro de sus ámbitos de competencia.

Asimismo, con la reforma del artículo 18 Constitucional, se prevé la posibilidad de que los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, puedan ser trasladados a la República para cumplir sus condenas, y los reos de nacionalidad extranjera puedan ser trasladados al país de origen o residencia, y ya que corresponde a la Secretaría de Gobernación el intervenir en esa materia, parece conveniente establecerlo expresamente entre las atribuciones de esa dependencia.

Es pertinente *precisar* en la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública, entre las atribuciones de la *Secretaría de Relaciones Exteriores*, dada su importancia, las *funciones notariales y de auxilio judicial que corresponden a dicha dependencia en el extranjero.*

Se suprime además la enumeración respecto de las concesiones en que para su obtención, los extranjeros necesitan de autorización por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que al remitirse a los casos en que las leyes lo requieran, su mención expresa no parece indispensable, además de que limitaría innecesariamente su alcance.

En los años que tiene de existencia la Secretaría de Programación y Presupuesto, se ha mostrado la conveniencia de *efectuar algunas adecuaciones*

a sus atribuciones, por lo que se proponen modificaciones al artículo correspondiente.

Por la importancia que tiene el *Sistema Nacional para el Abasto*, para el logro de los objetivos fijados en el Plan Global de Desarrollo, en materia de *autosuficiencia alimentaria*, se precisa que corresponde a la Secretaría de Comercio el *coordinar y dirigir dicho Sistema*.

Se atribuye expresamente a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la facultad de establecer la normatividad técnica y administrativa de los *programas de vivienda y urbanismo*; así como la de determinar las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes.

Por otra parte, en Decreto emanado de Vuestra Soberanía se ordenó la *liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales*, por lo que parece necesario suprimir la fracción relativa a la atribución de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en esa materia.

Entre las funciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se encuentra la de *ejercer la posesión de la nación sobre la zona federal*, y por ello se propone determinar con mayor previsión dichos bienes.

Antes de la *creación del Departamento de Pesca en 1976*, las atribuciones en materia pesquera correspondían a la Secretaría de Industria y Comercio, de la que dependía la Subsecretaría de Pesca. El desarrollo que ha tenido la actividad pesquera en el país en estos últimos años, sugiere la conveniencia de dar a la dependencia citada en primer lugar, *el carácter de Secretaría de Estado*.

Entre las empresas que se consideran de *participación estatal mayoritaria*, el artículo 46 en su inciso A) comprende aquéllas en las que otra u otras empresas de participación estatal —sin precisar si mayoritarias o minoritarias— *aporten o sean propietarias del 50% del capital social*. Como en la práctica se podrían presentar algunos problemas de interpretación, se propone determinar que *para considerar una empresa como de participación estatal mayoritaria, se requiere que cuando los titulares de esa porción del capital social corresponda a empresas de participación estatal, éstas deban tener el carácter de mayoritarias*.

Como la Secretaría de Programación y Presupuesto es el conducto de este Ejecutivo Federal para autorizar o incrementar *fideicomisos*, así como para proponer su *modificación o extinción*, es esta Dependencia la que debe actuar *como fideicomitente único del Gobierno Federal*, y en tal sentido, requiere ser modificada la legislación respectiva, motivo por el cual en esta iniciativa se propone la sustitución de referencia.

La estructura orgánica del Ejecutivo Federal estaba ahora integrada por *dieciocho* dependencias:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Programación y Presupuesto;
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial;
- Secretaría de Comercio;
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salubridad y Asistencia;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- *Secretaría de Pesca*, y
- Departamento del Distrito Federal

Quedaba así configurado, con base en el proceso de *reforma administrativa* iniciado con el *Diagnóstico elaborado por la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia entre 1965 y 1967*,⁴³ un nuevo mecanismo operacional de la administración pública federal para la *formulación de planes nacionales, regionales e institucionales de desarrollo*. Sólo restaba elevar dicho procedimiento orgánico-administrativo a *rango constitucional*, lo que históricamente correspondería llevar al cabo al siguiente presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado.

⁴³ Véase Alejandro Carrillo Castro, *200 años...*, *op. cit.*, t. II, vol. 2, anexos, p. 503.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.
PRIMERA ETAPA (10./XII/1982-1984)

Cuando Miguel de la Madrid Hurtado, quien fungiera como el tercero y definitivo secretario de programación y presupuesto en el gabinete de José López Portillo, fue designado por el Partido Revolucionario Institucional como su candidato a la presidencia para el sexenio 1982-1988, en varias ocasiones durante su campaña electoral se refirió a la *reforma administrativa* puesta en marcha por su antecesor en diciembre de 1976. En enero de 1982 el candidato De la Madrid expresó:

La *Reforma Administrativa* del Presidente José López Portillo ha cumplido su misión de resolver obsolescencias e inducir al país por el camino de la modernidad [así como de] *poner las técnicas de la administración al servicio de los valores políticos...* Y de este esfuerzo, *nada será echado por la borda* [pues] México es un país moderno que *no busca las novedades en el prurito de una campaña electoral*.

Sin embargo, advirtió claramente que “*se hacía necesario revisar lo actuado*”, aprovechando lo que se ha logrado, “que es mucho”, para detectar los casos en que *hubiese “faltantes, fallas o desviaciones”*, para proceder con toda decisión a “corregirlas”, pues “Es obvio que México requiere continuar el proceso de modernización y ajuste de la Administración Pública *a los tres niveles de gobierno*”, para lo cual “hemos de *afianzar los avances, de profundizar los planteamientos válidos, de vencer inercias y resistencias y corregir errores y desviaciones*. La reforma administrativa *debe ser un proceso permanente*”.⁴⁴ Y en su discurso de toma de posesión como presidente de la República anunció su propósito de “formalizar la planeación del quehacer del gobierno en todos sus niveles” y “sancionar jurídicamente la rectoría económica del Estado para asentar la obligación gubernamental de promover el bienestar económico y general y delimitar su papel en la economía”.⁴⁵

En congruencia con estos planteamientos de campaña, el presidente De la Madrid, desde el inicio mismo de su administración, envió al

⁴⁴ Miguel de la Madrid, 26 de enero y 17 de marzo de 1982.

⁴⁵ Miguel de la Madrid, *Cambio de rumbo*, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 38.

Congreso de la Unión dos iniciativas para *reformar varios artículos de la Constitución* a fin de:

- a) *Formalizar la operación del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional a cargo del Estado*, con base en la experiencia obtenida cuando tuvo a su cargo la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, y
- b) Otorgar facultades al Congreso Federal para *legislar en materia de planeación*.

Asimismo, y con base en dichas reformas constitucionales, procedió a remitir al Congreso de la Unión otras dos iniciativas para:

- c) Modificar el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, y
- d) Proponer una nueva *Ley de Planeación* en sustitución de la de 1930.

A continuación se hará un intento de analizar el contenido y propósito de dichas reformas.

Reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución en 1982

A principios de diciembre de 1982, el presidente De la Madrid envió al Congreso de la Unión su iniciativa de reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Los principios del proyecto nacional que contiene la Constitución de 1917, son síntesis de las aspiraciones que el pueblo ha planteado, ratificado y desarrollado en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana. La Revolución y su Constitución recogieron y proyectaron las aspiraciones de libertad, independencia, democracia e igualdad en un conjunto coherente del cual se derivan los ordenamientos constitutivos de un nuevo Estado, una nueva forma de relación de éste con la sociedad, y de la nación con el mundo.

La Constitución estableció las bases para forjar la unidad cultural y política de la nación y de una democracia que contara con *instituciones sólidas* para *conducir la transformación social y garantizar, en la libertad, el constante mejoramiento de las condiciones materiales y culturales del pueblo*. A partir de este orden normativo México ha podido construir sus *instituciones políticas* que le darían viabilidad al *proyecto nacional* y crear los *instrumentos de intervención del Estado en la economía para promover un desarrollo más acelerado y equilibrado de las fuerzas productivas, hacer frente a los impactos de las crisis económicas internacionales manteniendo la soberanía de la nación* y dar sustento a un *proceso de industrialización* mediante la *orientación, regulación y fomento de las actividades económicas*.

La *Constitución de 1917* aportó una *nueva concepción de los fines del Estado*. Es una norma integradora y *programática* que da al Estado la *responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la colectividad*. Por la naturaleza y las exigencias de la lucha revolucionaria, la preocupación central de *los constituyentes de 1917 fue establecer el esquema normativo de la organización y ejercicio del poder, y los principios* que dieron sustento al *nacionalismo, la democracia y la justicia social*. Para ello, establecieron *las directrices* para lograr la integración territorial y cultural de la nación, así como las bases para la ruptura de la economía de enclave que había fomentado el Porfiriato. En respuesta a la bandera inicial del *sufragio efectivo y la no reelección, se instituyeron los derechos políticos del régimen democrático*. Para la realización de los propósitos sociales del pueblo se definieron *los derechos a la tierra y a mejores condiciones de trabajo*.

Las condiciones de aquellas épocas, de exigencias sociales, de defensa de la nación y participación social y política, llevaron al constituyente a adoptar *las decisiones políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad y los derechos de las mayorías a participar en la vida política y social*, con lo que definió visionariamente *las orientaciones políticas y sociales del desarrollo económico*. Estas decisiones políticas fundamentales se derivan, en línea directa, del Decreto Constitucional de Apatzingán, de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma que a lo largo de nuestra historia independiente han sido los ejes que han articulado la voluntad política de las mayorías de México.

A partir de estas orientaciones se fue dotando al Ejecutivo de *los instrumentos de la rectoría* conforme lo fueron exigiendo las realidades y los programas de los distintos gobiernos de la Revolución. Ello ha permitido conducir la *acelerada modernización* del país, en los principios democráticos y dentro de un equilibrio social y dinámico.

De principios del siglo xx a la novena década que se ha iniciado, México se ha transformado en todos sus órdenes. *Ha ocurrido una transformación rural urbana, asociada a una acelerada industrialización, que ha modificado el tamaño, composición y localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva.* La base de recursos naturales, de inversiones, de producción, de tecnología y de trabajo es radicalmente distinta, a pesar de la heterogeneidad que aún nos caracteriza. Las relaciones económicas de hoy, en relación al mundo y dentro de nuestro país, *son mucho más complejas. La interdependencia de nuestros procesos productivos entre sectores y regiones es muy amplia,* lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante *los fenómenos económicos nacionales e internacionales.*

La sociedad también ha cambiado. Las clases sociales y los diversos agrupamientos se han ampliado y fortalecido. *El tejido social es hoy más rico y complejo. Existe ya un amplio y fuerte movimiento obrero, organizaciones campesinas, de clases medias, empresariales, de técnicos y profesionistas, cada vez más participantes interconectados en un sistema de comunicación nacional y con posibilidades crecientes para expresar sus puntos de vista.* El país cuenta ya con mejores niveles de educación, y capacidad, con universidades, institutos y centros de investigación que benefician a millones de mexicanos. Los servicios de salud y seguridad social han aumentado las esperanzas de vida de la población. *El régimen político ha ido ampliando paulatinamente la participación, se cuenta con partidos y organizaciones políticas que representan las principales corrientes ideológicas contemporáneas.*

El Estado se ha modernizado. Ha habido un avance institucional para dar respuesta a los nuevos problemas del desarrollo. Su ámbito, instrumentos y dimensión han crecido. La formación profesional y política de los funcionarios y servidores públicos se ha transformado conforme a las necesidades y complejidad del Estado. Se ha dado en México una acelerada *modernización.* Sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria *los graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo.*

A pesar de los éxitos de la expansión de la producción y en la modernización general del país, el crecimiento ha traído costos y desequilibrios que debemos considerar. De 1940 a fines de la década de los años cincuenta, el crecimiento de la producción estuvo acompañado de *un financiamiento inflacionario* que repercutió en los niveles de vida del campo y de las ciudades en formación y de *un agudo desequilibrio externo.*

Durante los años sesenta se pudieron encontrar *formas de financiamiento externo de la expansión económica*, se elevó el ingreso de los trabajadores organizados, pero *no se atendió de manera suficiente al campo, a la generación de ahorro interno y a la red de infraestructura económico-social*. Asimismo, *por una falta de adecuación de nuestros instrumentos económicos a las necesidades de la competencia internacional*, se desaprovechó el mayor período de auge y estabilidad del comercio internacional de la posguerra que permitió a varios países transformar sus estructuras industriales.

Con posterioridad se ha buscado corregir algunas de las consecuencias negativas del crecimiento con medidas que *no han podido mantenerse a lo largo del tiempo* y que para no incurrir en costos inmediatos *han pospuesto las decisiones difíciles de reestructuración de nuestra organización económica y de sus fuentes de financiamiento*. Los gobiernos han buscado superar algunos de estos desequilibrios, pero la propia dinámica del proceso, *la ausencia de medidas correctivas consistentes* y los impactos internacionales que se acentúan a partir de la crisis mundial de 1973 han impedido configurar *una estrategia de desarrollo permanente* que resuelva de *manera estructural* los principales desequilibrios económicos y sociales del país.

La agudización de estos fenómenos ha llevado a una *situación crítica* que pone en entredicho, no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que éste sintetiza. Existe una *falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral* que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo.

Ante esta situación el país requiere asumir el problema de *la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen* las atribuciones existentes, establezcan *la seguridad jurídica* y permitan *romper con los principales obstáculos* que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la nación.

Es necesario, para *fortalecer la estructura constitucional del sistema económico de la nación*, que ésta, de nuevo, se reencuentre en sus orígenes, reafirme sus orígenes, reafirme sus valores y recupere la esencia de la Constitución para que, sobre esas bases, lleguemos a la síntesis de la orientación que nos dan nuestros valores con las necesidades de instrumentación. Sólo así podremos arribar a *una nueva etapa de desarrollo* en todos los órdenes de la vida nacional, sobre bases de *seguridad jurídica*, solidez, dinamismo, permanencia, *eficiencia y mayor igualdad social*.

En nuestro país ya en la época actual no es posible *separar el ámbito de la economía del de la participación política y de los valores de la sociedad*. La

legitimidad, que en nuestro régimen deriva de su origen revolucionario y del proceso de renovación democrática de los poderes, está cada vez más relacionada con las apreciaciones de la sociedad sobre *la capacidad del sector público para conducir con justicia y eficiencia* el desarrollo integral.

Las *bases institucionales y legales del desarrollo económico*, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, *han de quedar inscritas en nuestro texto constitucional*. A pesar de la dinámica de los tiempos contemporáneos en donde unos cuantos años representan cambios sustantivos en la vida de la nación, el país necesita *un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos* y que *sobre bases sostenidas* de productividad e igualdad, permita la convergencia de los esfuerzos de *los sectores de la economía mixta* para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la nación.

A diferencia de otras sociedades contemporáneas y sistemas políticos cuya capacidad de subsistencia depende del uso arbitrario de la fuerza, en México es posible, a través de la ley y del derecho —como expresión de voluntad política y de consenso— y de las acciones económicas y sociales consecuentes, *ampliar la capacidad del Estado y de la sociedad* para hacer frente a sus problemas más agobiantes, sobre la base de *establecer las orientaciones para la transformación de la propia sociedad* como única vía de solución efectiva de las crisis inmediatas y de reencuentro de *nuestro modelo propio de desarrollo*.

Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir *dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional*.

Los principios constitucionales del desarrollo económico nacional que esta reforma propone, están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro *sistema político* que establece la Constitución. Estos son correspondientes con el *régimen de propiedad* y las *formas de relación del Estado y la sociedad* que ella determina, así como con nuevos *mecanismos de participación social* que llevan a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático.

Estos *principios de filosofía política del desarrollo económico nacional* son consecuentes con la esencia de la *Revolución Mexicana*, con la necesidad de un desarrollo equilibrado y *formas más modernas de organización económica*, sin que se altere la estructura de nuestro orden normativo y constitutivo de gobierno.

La iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado y la economía mixta, establece *un sistema de planeación democrática del desarrollo*, fija bases para el *desarrollo rural integral* y *una mejor justicia agraria*, *la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado* y la función y

desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En las reformas se ordenan las *atribuciones del Estado* en materia de *planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional*, así como aquellas de *regulación* y de *fomento*. De aprobarse esta iniciativa, por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para *llevar al derecho los nuevos conceptos económicos*.

El Ejecutivo a mi cargo estima necesario *adecuar, actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico* a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales quedarían contenidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución.

Estas reformas y adiciones, junto con las principales *atribuciones del Estado en materia económica*, que se encuentran también consignadas en los artículos 3o., 5o., 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131 y demás relativos de nuestra Ley Suprema, dotan al Estado mexicano de *las bases constitucionales* —en los casos que proceda— para la modernización de la legislación de *fomento industrial, agrícola, minero, de aprovechamiento de los energéticos, ciencia y tecnología, pecuario, pesquero, forestal y de turismo*; de los estatutos reguladores del *comercio exterior y la política cambiaria, antimonopolios, de la inversión extranjera, la empresa transnacional, la adquisición de tecnología*, así como la legislación sobre *regulación del abasto y los precios*, y la organización y *defensa de los consumidores*; también para el *derecho penal económico* y la legislación reglamentaria de la *participación y gestión del Estado en la economía nacional*.

Las disposiciones hasta hoy contenidas en los artículos 25 y 26, sobre la inviolabilidad de la correspondencia y el alojamiento del ejército en tiempos de guerra, pasarían al artículo 16 que contiene otras garantías de seguridad jurídica, sin alterar su texto ni la estructura de la Constitución.⁴⁶

Con la iniciativa de reformas al artículo 25 se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la *rectoría del Estado* que derivan del propósito de garantizar *que el desarrollo sea integral*, que *fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático* y que, mediante *el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza*, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

⁴⁶ El artículo 16 se modificó para ubicar en él el contenido anterior de los artículos 25 y 26, y hacer espacio en la Constitución para las nuevas disposiciones referentes al sistema nacional de planeación del desarrollo

Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita *las atribuciones del Estado en materia económica*, siempre referida al interés general y *limitadas, estas atribuciones, por la propia Constitución y las leyes*. Con ello se afirma *el principio de legalidad en la función rectora del Estado* y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional.

En lo que concierne a la *economía mixta mexicana* se establece *la concurrencia del sector público, del sector social y del privado* a los propósitos generales del desarrollo nacional incorporando todas aquellas *formas de actividad económica* que contribuyen al desarrollo de la nación.

Para el *sector público* se establece que tendrá a su cargo exclusivo *las áreas estratégicas* que la Constitución especifica. Para fortalecer la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas *estratégicas*, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, *conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la conducción y operación de las mismas*. En *las áreas prioritarias el sector público* podrá participar por sí o conjuntamente con *el sector social y privado* de acuerdo con la ley para impulsarlas y organizarlas.

Se consigna explícitamente al *sector social* como integrante fundamental de la *economía mixta*, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México y se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio en la *economía mixta para una difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional*. Se compromete el apoyo del Estado y la sociedad bajo criterios de equidad y productividad a *los ejidos, sindicatos, uniones, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades*, y en general empresas *que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores*. Con ello se crean mejores condiciones para su desenvolvimiento que fortalecen *los propósitos sociales de la Revolución*.

Al sector *privado* se le reconoce su *función social* así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la *empresa privada*, sujetando su desarrollo al *interés público*.

Con el nuevo artículo 25 se fijan, por tanto, con claridad los propósitos y *la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad*, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de *la economía mixta mexicana* y para *la modernización* de toda la legislación que regula *la intervención del Estado en la economía*. *La rectoría del Estado* clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en *la promoción del desarrollo*. Las definiciones relativas a

la *economía mixta* delimitan y protegen las actividades económicas del sector *social* y del sector *privado*.

El artículo 26 establece *explícitamente* las facultades del Estado para *planear el desarrollo nacional*, actualmente *implícitas* en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del *sistema nacional de planeación democrática*, y la participación de toda la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

Para el fortalecimiento de nuestra *democracia integral*, se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de *participación de los diversos sectores sociales* en el proceso de *planeación del desarrollo*, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticos a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

Para evitar el incumplimiento de *los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión*, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del *sistema nacional de planeación democrática* a partir de un *plan nacional de desarrollo único* del cual han de derivar *los programas sectoriales* de la administración pública federal, fijándose *la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones de los particulares*, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas *de inversión*, así como su localización en el territorio.

Es así como el artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un *sistema propio y moderno de planeación* que incorpore los criterios de *formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas*.

Se introducen asimismo atribuciones explícitas del Congreso de la Unión en *el proceso de planeación del desarrollo nacional*.

Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el artículo 27 tienen por propósito introducir el concepto de *desarrollo rural integral*, así como condiciones para una impartición expedita de *la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo*.

Se mantienen todas las demás disposiciones y el texto del artículo 27, así como el número del mismo, ya que éste contiene las *definiciones históricas fundamentales sobre el régimen de propiedad y las conquistas de la reforma*

agraria que, con estas adiciones, habrán de ser enriquecidas al facilitarse *la organización de la producción en el campo a partir del régimen de propiedad agraria* que conquistó la Revolución Mexicana.

El artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios que se establecen en el artículo 25 que, a su vez, son correspondientes con la filosofía de todo el texto constitucional. Esta reforma ha sido planteada como necesaria para actualizarlo y hacerlo consistente en su orientación.

El texto vigente del artículo 28 protege fundamentalmente *la libertad de industria, comercio y trabajo* dentro del marco de una *libre competencia* que históricamente no se ha dado en nuestro país ni en ninguna otra realidad nacional. Ello no concuerda con la evolución de una economía que, si bien garantiza libertades económicas, *está sujeta a relación social bajo la rectoría del Estado* con estricto apego al principio de *legalidad*.

Se introduce ahora el concepto de *práctica monopólica*, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de *la concentración* y los nuevos fenómenos *de oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores*.

No se trata pues de volver a un mundo de productores individuales aislados, sino de establecer las bases normativas *para regular los efectos nocivos de la acción de las concentraciones económicas y propiciar su fragmentación* en todos aquellos casos que resulten perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo al mismo tiempo a *las medianas y pequeñas empresas*, que junto con los consumidores resultan perjudicadas por las prácticas *monopólicas*.

De no adoptar una decisión realista y sustantiva *para regular la concentración económica*, el poder económico *quedaría en unas cuantas manos*, distanciándose y haciéndose depender las principales decisiones de la voluntad de *unos cuantos individuos*. Ello generaría condiciones de polarización sin capacidad de transformación social de deficiencia y costos crecientes para la sociedad.

El país requiere eliminar *concertaciones injustificadas en la economía, romper situaciones de monopolio, dar mayores oportunidades a la iniciativa personal de los mexicanos y difundir y multiplicar la propiedad* sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que sean más adecuadas para los propósitos nacionales.

Se introducen las bases para *regular el abasto y los precios*, así como para imponer aquellas limitaciones que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas que provocan el alza de los precios. Se sientan las bases jurídicas para *la vital modernización del comercio interno*.

Se introduce *la protección de los consumidores* propiciando su organización.

Se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales *no serán sujetas a concesión*. Con ello se delimita con precisión *el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado*.

Se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiera el Estado para su eficaz desempeño *en las áreas estratégicas y de carácter prioritario*.

En relación a *la reforma que prohíbe la concesión a particulares de los servicios bancarios* se mantiene su texto actual.

Se mantiene la protección a las asociaciones de trabajadores y de cooperativistas así como a los autores y artistas para que no estén sujetos a las prohibiciones que rigen para los monopolios.

Se hace explícito *el régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos*, o la explotación, uso y aprovechamiento de *los bienes dominio de la Federación*, así como las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios públicos y la *utilización social de los bienes dominio de la Federación*, y los criterios para *evitar fenómenos de concentración* que contraríen el interés público.

Se sujetan *los regímenes de servicio público* a la Constitución y la ley.

Finalmente se fijan normas para reglamentar sobre bases de interés general y social *el otorgamiento de subsidios*.

El artículo 73 es adicionado con fracciones *que hacen explícitas las facultades del Congreso para expedir leyes sobre las nuevas materias objeto de la reforma*, así como aquéllas tendientes a *la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, sobre transferencia de tecnología y generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional*.

Las elecciones federales de 1982 indicaron a ese H. Congreso y a este titular del Poder Ejecutivo que son las fuerzas que se aglutinan en torno a *los principios de la Constitución* y en torno a un programa viable de *democratización integral*, las que cuentan con el voto mayoritario y el respaldo de una amplia coalición de fuerzas políticas democráticas. El país *se opone a la violencia pero desea el cambio dentro de la ley*. Por un largo tiempo ha manifestado a través de los distintos medios a su alcance su voluntad para la *transformación de la sociedad a través del Derecho y la modernización de sus instituciones*.

De ser aprobada la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución por el Constituyente Permanente, se establecerán las bases jurídicas e institucionales de *una estrategia de desarrollo integral de la nación que, en 1917,*

fue planteada en sus grandes propósitos y que, en la actualidad, requiere ser *precisada e instrumentada* en un conjunto normativo consistente con los valores del proyecto nacional.

Lo que está de por medio es afirmar las bases para *la modernización democrática y la transformación económica de México, removiendo los obstáculos estructurales* que podrían llevar a un largo período de *estancamiento, ineficiencia e injusticia*. Nuestra modernización no busca repetir el camino de los países hoy industrializados, sino que se formula a partir de la identidad nacional. Requiere para ser eficaz en el contexto de fuerzas e intercambios que determine la escena mundial, encontrar *bases de solidaridad y previsión de rumbos para la acción de los tres sectores de la economía mixta bajo la rectoría del Estado*.

Establecer las bases normativas e institucionales no resuelve por sí los graves problemas económicos que vive México en el momento actual. Pero coadyuvará de manera sustantiva a que la *dirección de la política económica y de la estrategia de desarrollo, así como de la planeación democrática*, se enmarque en nuestro sistema de *economía mixta* y establezca con claridad *los derechos de la sociedad, y la seguridad jurídica en la economía*.

De acuerdo con las ideas antes expuestas y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la *presente iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1982

En congruencia con las *reformas constitucionales* anteriormente descritas, a finales de diciembre de 1982, el presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, con la siguiente exposición de motivos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la misma medida en que el Estado mexicano, *en cumplimiento de los principios revolucionarios consagrados en la Constitución General de la Repú-*

blica, ha venido asumiendo la *función rectora y de promoción del desarrollo*, el Ejecutivo a mi cargo tiene la convicción de que la Administración Pública *debe adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado moderno*.

En cumplimiento del mandato que me ha sido conferido por la Nación y en respuesta a las demandas recogidas en el marco de Consulta Popular que se sintetizan, en la necesidad de *reafirmar nuestro nacionalismo*, considero indispensable *planear* de manera democrática *todos los aspectos de la vida nacional*, con especial énfasis en su *descentralización*, que nos *permita alcanzar un desarrollo integral y lograr una sociedad igualitaria y moralmente renovada*, exigencia inaplazable del pueblo de México,

El proceso de *reestructuración* de la Administración Pública Federal que propongo, pretende que ésta actúe con eficacia y agilidad; *aprovechar* lo mucho que se ha logrado, *rectificar* lo que no ha funcionado, y hacer las *innovaciones* indispensables. El aparato público se conducirá conforme a *la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos*. Asimismo, en la revisión de las atribuciones que se propone modificar se busca que desde su expresión se atienda a los criterios de política sustantiva que esta administración imprimirá a su gestión.

Por ello, ha presentado ante esa H. Cámara, diversas iniciativas de *reformas constitucionales que tienden a incrementar la participación de los Estados y municipios en las decisiones nacionales, a precisar la rectoría del Estado en la atención de los problemas económicos del país*, a sentar las bases con las que éste *controlará* las actividades de dependencias y entidades, y a definir en el ámbito de la administración pública, las normas de su *renovación moral*.

Definidas las prioridades del Programa de Gobierno a mi cargo y consciente de que la administración es el *medio orgánico* que tiene el *Estado* para cumplir los fines políticamente deseables, presento en esta iniciativa las bases para que sea factible *la modernización y el ajuste de la misma, redefiniendo las responsabilidades* de las dependencias que la integran, y *fijando nuevas competencias*, lo que permitirá hacer frente, con capacidad y decisión, a la problemática del país y atender los requerimientos ciudadanos oportunamente expresados.

Así, *la renovación moral de la sociedad*, demanda reiterada del pueblo de México, que he recogido como un compromiso de mi Gobierno, se traduce inicialmente en el ámbito de la Administración Pública en dos medidas fundamentales que pongo a consideración de esa H. Cámara: *la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera*.

No se pretende que estas medidas sean la solución total y definitiva a las necesidades que en esta materia demanda la Administración Pública, pero sí en cambio, una base para una *estructura moderna de control* que requiere de un período de maduración, concientización y profesionalismo de los servidores públicos y la revisión *constante* de los procedimientos y prácticas de control.

Las *reformas* propuestas a la Ley Orgánica implican *cambios estructurales* que darán origen a órganos, instrumentos y procedimientos, cuya operación demanda personal eficiente y honesto, con un alto sentido de responsabilidad y solidario con los programas del Plan de Gobierno, por lo que se ha estimado conveniente proponer *se dote a la Secretaría de Programación y Presupuesto de atribuciones integrales para regular la administración de recursos humanos del Gobierno Federal*, de modo tal, que le permitan el establecimiento de *un servicio público de carrera* en el país, que de manera sistemática seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione, según el caso, al personal al servicio del Estado.

Para armonizar el sistema de *control* de la Administración Pública Federal, se requiere integrar en una Secretaría de Estado, como se propone en el artículo 32 bis, facultades para *normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y sancionar*, o en su caso, *denunciar las irregularidades* ante el Ministerio Público.

Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al *control y supervisión de sus propias áreas* que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que estará a cargo de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, será precisamente establecer *la regulación* que asegure el funcionamiento de *sus respectivos sistemas de control* y que, sobre bases uniformes, se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, *la responsabilidad* en el manejo *de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal*.

Las atribuciones con que se dota de competencia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la Federación y de fiscalización del gasto público federal, tienen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Esta *integración* incluye los recursos humanos, financieros y materiales existentes, por lo que *su creación no implica recargar el aparato burocrático*.

Las circunstancias de que a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se logre ensamblar al conjunto de acciones que en *materia de control* realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las *coordinaciones de sector*, permite esperar que las contralorías de estas *coordinaciones* se conviertan en las orientadoras de los servicios de fiscalización interna que se han institucionalizado en cada dependencia y entidad, según lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En consecuencia, se pretende *dar transparencia* al ejercicio de las responsabilidades que en cada dependencia, entidad, órgano y unidad administrativa tienen los funcionarios y empleados con respecto a la aplicación eficiente del Gasto Público, del manejo de los presupuestos de egresos, y de la administración y custodia de los ingresos, bienes, fondos y valores federales. Por ello, la facultad de dictar las medidas administrativas sobre las *responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal*, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Federal, al conferirse, conforme a un esquema unitario de control, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ubica en ésta *la facultad para fincar las responsabilidades correspondientes*.

El esquema *sectorial*, criterio integrador de la organización de la Administración Pública Federal, del cual son parte fundamental las dependencias de *orientación y apoyo global*, se refuerza con la adición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como *globalizadora en materia de control*.

El mismo propósito de *consolidar el esquema sectorial*, sustenta, además de la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, las *modificaciones* que en el ámbito de competencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto se plantean en la presente iniciativa.

Las reformas pretenden adaptar sus facultades a las exigencias de *la visión de conjunto* que demanda la planeación del desarrollo y su financiamiento. De aquí que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le adicionan las atribuciones de proyectar y calcular, además de los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, los de las *entidades de la Administración Pública Federal*, considerando los requerimientos del gasto público que hubiere previsto la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que la previsión de los ingresos del Estado atienda el *proceso presupuestal y programático* y aún más, que ambos procuren la *sanidad de las finanzas públicas*.

Complementariamente se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para *establecer los criterios, precios y tarifas para los bienes y servicios*

de la Administración Pública Federal, haciendo participar en su determinación a las dependencias competentes.

Consecuente con la reforma al artículo 28 Constitucional, se integra cabalmente la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo correspondiente a *planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país*, dentro del que se comprende al Banco de México, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas del servicio público de banca y crédito.

La auténtica voluntad de establecer en la Administración Pública Federal como método de gobierno la planeación democrática, en donde habrán de fijarse, apoyados en la participación social y en la consulta popular, *los objetivos nacionales, estrategias de desarrollo, prioridades, programas, acciones, recursos y responsables*, sustentan el espíritu de algunas de las reformas que se plantean a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En mérito de los principios fundamentales del *federalismo*, el diseño de las bases de actividad pública en el ámbito regional y la propia *modernización de la Administración Pública*, requieren se prevea la posibilidad de que también los *gobiernos municipales*, con la participación de sus correspondientes gobiernos estatales celebren *convenios de coordinación de acciones con la Federación*, cuando se requiera.

Ello permitirá realizar un esfuerzo más para acompañar la *programación sectorial* con la *programación regional* y lograr que los Estados y los municipios amplíen su participación en las tareas del desarrollo nacional que a todos involucra. Este nuevo cometido habrá de revitalizar su función dentro del *Federalismo*, favoreciendo la democratización integral en el proceso de desarrollo nacional a partir de la célula básica de nuestra organización política: el Municipio.

Por lo que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto en su *carácter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo*, las modificaciones que se proponen, pretenden simplificar los términos y establecer las diferencias de grado que existen entre la facultad de *proyectar la planeación* citada y aquella de *proyectar y coordinar la ejecución de los programas*, y señalan una directriz más clara en el sentido de *orientar la coordinación de acciones del Ejecutivo Federal* con los Ejecutivos Locales, atendiendo a las necesidades de desarrollo integral que se presenten en las distintas *regiones* que conforman el territorio nacional.

Se propone adicionar a las facultades que dan contenido al *proceso de planeación*, atribuido a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la *reglamentación integral del gasto público*, al concentrar en ésta la competencia

para establecer las normas sobre la planeación, la programación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación de las obras públicas, así como de las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; la fiscalización y control de las obras públicas y de las adquisiciones se transfieren a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la coordinación, en su caso, de las dependencias globalizadoras.

Asimismo, y dada su naturaleza de dependencia globalizadora, se complementan sus facultades normativas con las correspondientes a la promoción de la aplicación de *políticas y directrices* que para *el proceso de modernización de la Administración Pública Federal*, vaya determinando el Ejecutivo a mi cargo.

Otra de las prioridades que la situación económica nos demanda hoy con mayor exigencia, tanto para el mediano como para el largo plazo, a riesgo de caer en una atrofia de difícil recuperación, *es acelerar el desarrollo de la industria nacional con alta productividad*, enfocada y orientada a satisfacer directamente nuestras necesidades industriales; así como *el acceso competitivo, sostenido y ventajoso de nuestros productos a los mercados internacionales*.

La política del nuevo Gobierno busca fortalecer sus acciones para *impulsar el comercio exterior* y revitalizar *con realismo* los instrumentos de política económica con que el Estado cuenta para *fomentar y promover el desarrollo de la industria nacional*. Por ello, y ante la problemática funcional de *la separación de estas políticas*, se pretende *reintegrarlas, por lo que se desprenden de la actual* Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta industrial del país, las que se incorporan a la hoy* Secretaría de Comercio, que se propone transformar en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.⁴⁷

Con el establecimiento de una competencia administrativa abocada a los fines señalados, se pretende además complementar las atribuciones que permitan a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial atender necesidades sociales que no admiten dilación, por lo cual se propone coordinar de manera más articulada los elementos indispensables, para que en materia de regulación por parte *del Estado de los procesos de distribución y de consumo de productos básicos y de uso popular*, se apliquen los instrumentos de política económica más eficientemente, con la participación de las instancias *estatales y municipales*.

⁴⁷ En la reforma del presidente López Portillo se unificaron en una sola dependencia el fomento a la industria privada y la paraestatal.

Se requiere lograr de manera corresponsable *una más efectiva protección del poder adquisitivo de las clases populares* en todos los confines del país, así como *organizar racionalmente el abasto de los alimentos básicos de la población*; en este sentido, se introducen modificaciones para que en la vigilancia sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al *control de precios de artículos de consumo y uso popular*, sea factible el auxilio de las autoridades locales.

Complementariamente, y dado que en la diversificación de las fuentes de generación de energía se han registrado esfuerzos de expansión que nos impone sostenerlos con el máximo cuidado en el futuro, y ante la circunstancia de que los recursos naturales en su conjunto se deben continuar utilizando con carácter de *instrumento estratégico del desarrollo*, he considerado necesaria la *delimitación del área de los energéticos, de la minería y de la industria básica y estratégica del Estado*, en una competencia administrativa que se atribuya a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a fin de fortalecer por una parte, *la función rectora del Gobierno en el proceso de desarrollo* y, por la otra, *redistribuir mejor los beneficios que de su explotación se obtengan*. A tal efecto se plantea integrar esta Secretaría, *partiendo de las facultades que tiene la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para administrar el dominio directo del Subsuelo*.

El desarrollo económico del país ha traído al pueblo de México una mejora notable en la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto físicas como sociales; sin embargo, dicho progreso no debe sustentarse en una producción de bienes y servicios a partir de *una explotación inadecuada de los recursos naturales que origine su deterioro y una creciente contaminación del medio ambiente; de ahí la necesidad de integrar en un solo órgano las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial de la República*, como medida para que con un carácter integrador de los elementos de *protección del medio ambiente y la ecología*, se apoyen en forma congruente las acciones del desarrollo socioeconómico, cuyo objetivo primordial lo constituye precisamente el mejoramiento de la calidad de la vida de la población.

Por ello, se propone *transformar a la actual Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en una nueva dependencia que además del desarrollo urbano y los asentamientos humanos, se complemente con las facultades relativas a la protección ecológica, mejoramiento del ambiente y la conducción de la política de vivienda*, dando origen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Consecuentemente, a dicha Secretaría se le atribuyen las facultades para *preservar los recursos forestales, de la flora y de la fauna silvestres* con que cuenta la geografía nacional, y *contrarrestar de manera decidida los efectos nocivos de la excesiva concentración industrial*.

En atención al propósito de *descentralizar la vida nacional* se pretende asimismo, una participación activa de los *gobiernos estatales y municipales* en la definición y desarrollo de *programas de vivienda*, y de *agua potable y alcantarillado*, que respondan a su propia problemática y al manejo del *sistema de reservas territoriales*.

Resulta en igual orden de importancia la adición que se propone para que dicha Secretaría, además de promover el desarrollo urbano de la comunidad, esté facultada para fomentar la organización de cooperativas de vivienda y materiales de construcción, a fin de coadyuvar a resolver los agudos problemas que en este renglón se presentan en nuestro país.

En materia de *comunicaciones y transportes*, se propone la reubicación de algunas facultades que complementan el ámbito de atribuciones de la Secretaría, con las concernientes a la *construcción, mantenimiento y conservación de carreteras y aeropuertos*, actualmente de la competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con lo cual se conforma un campo de atribución que la responsabiliza cabalmente de la conducción de la *política de desarrollo del sistema de comunicaciones y transportes a nivel nacional y en su vinculación con el exterior*.

Para apuntalar un sistema nacional que haga posible el acceso igualitario de todos los mexicanos a los *servicios de salud*, se propone *fortalecer el papel rector de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en materia de salubridad general, servicios médicos y asistencia social*, complementando sus facultades normativas y de inspección con las que requiere para coordinar los *programas de atención a la salud* que presta la Administración Pública Federal, así como impulsar una mayor *participación de las autoridades estatales y municipales en la operación coordinada de estos programas*.

La iniciativa que se somete a la consideración de esa H. Cámara, prevé también *la modificación del ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación*, con el firme propósito de *hacer, dentro de un marco de respeto irrestricto a la libertad de expresión y de prensa, más accesible, fluida y abierta la comunicación social sobre la actividad gubernamental*, para que con la concurrencia responsable de los medios informativos, se propicie la *participación social* como sustento necesario para el ejercicio de la democracia.

Para este efecto, se complementan las facultades de dicha Secretaría en su carácter normativo, como responsable de definir políticas y directrices que

orienten a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el *desarrollo de sus programas de comunicación social*, bajo esquemas complementarios e integrales.

Al mismo tiempo, se atiende la necesidad de *vigorizar las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria*, para que promueva, de manera más eficaz, *la organización agraria de los campesinos y aumente su capacidad para resolver en forma más expedita la problemática jurídica y social que implica la tenencia de la tierra*.

Las modificaciones que se plantean en el ámbito de competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, pretenden también sentar las bases para un proceso gradual de *mayor participación de las autoridades estatales y municipales en la solución de los problemas agrarios*.

Otro conjunto de modificaciones que contiene la presente iniciativa, tiene por objeto atribuir el manejo de los instrumentos de promoción y fomento a las dependencias responsables, para *imprimir un mayor dinamismo a los sectores económicos productivos*. Se redefine en diversos artículos de la ley, la facultad de las Secretarías correspondientes respecto *del fomento de las actividades agropecuarias, industriales, comerciales, turísticas y pesqueras*, para participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsable de las finanzas públicas globales, en la determinación del monto de los *estímulos fiscales para cada sector* y una vez que éstos se decidan a la luz de las necesidades y prioridades de conjunto, las propias dependencias a que corresponda administren su otorgamiento y *vigilen y evalúen* los efectos reales de su aplicación.

Con respecto a la Administración Pública Paraestatal, y sin menoscabo de la responsabilidad *sectorial*, se propone modificar el artículo 48 para hacerlo consecuente con el sistema de contraloría general, determinándose así que la vigilancia de la participación estatal corresponde a *un comisario* designado por el Secretario Coordinador del Sector correspondiente, de común acuerdo con el Secretario de la Contraloría General de la Federación.

Conscientes de que los *criterios de sectorización* de las entidades paraestatales, que introdujo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, constituyen uno de los avances más significativos en el esfuerzo de modernización del aparato administrativo del Gobierno Federal, ya que han permitido simplificar y hacer más eficiente *la coordinación y el control de las entidades por parte de las dependencias de la administración central*, nos proponemos *seguir fortaleciendo este proceso*, dotando de una *mayor capacidad de coordinación a las dependencias en el nivel sectorial*; para ello se adiciona en el artículo 50 de la Ley, la facultad que permite a las Secretarías de Estado y

Departamentos Administrativos *organizar a las entidades paraestatales que les correspondan, agrupándolas en subsectores que atiendan a la naturaleza de sus propias actividades.*

El artículo 55, por su parte, innova la actual disposición en cuanto a que establece como responsabilidad de los consejos, juntas directivas o equivalentes, la de desarrollar la *programación estratégica* y supervisar la marcha normal de las entidades paraestatales y faculta a los coordinadores sectoriales para establecer, cuando sea necesario, *comités técnicos especializados*, con dependencia directa de dichos consejos o juntas directivas, para que los apoyen en el cumplimiento de esta nueva responsabilidad.

Por lo que se refiere a la búsqueda de la eficiencia de *las empresas públicas y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal*, se propone establecer *comités mixtos de productividad* integrados por representantes de la administración y de los sindicatos, para la atención de problemas de administración y organización de los procesos productivos, y de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos en dichas entidades, responsabilizando al coordinador sectorial de la vigilancia de su integración y funcionamiento.

Estoy convencido de que la Administración, *como técnica auxiliar de la Política*, cubre su sentido más profundo cuando se pone al servicio de los objetivos de la sociedad. Su papel no se circunscribe a *hacer bien las cosas*, pues debe tener el *sentido ético y político* de determinar para qué y para quien se hace.

Un país que aspira a instaurar una sociedad igualitaria *no puede tolerar el desorden, la descoordinación, la improvisación* y mucho menos, *la desviación de recursos del patrimonio nacional*, por el contrario, debe *modernizar su aparato administrativo* atendiendo a los fines políticos de la sociedad, para hacerlo más apto y evitar que los ajustes administrativos *obedezcan solo a un prurito eficientista.*

Si bien es cierto que la sola voluntad política expresada en un mandato legal no significa que la administración se vuelva más *eficaz*, también lo es que en un Estado de Derecho tal decisión es el inicio de un proceso de transformación política, económica y social, de cuya responsabilidad la Nación entera participa.

Por lo que, con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes la presente [...iniciativa de Reformas].

Como resultado de estas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1982, la estructura de las dependencias directas del Ejecutivo Federal quedó entonces integrada de la siguiente manera:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- *Secretaría de la Contraloría General de la Federación;*
- *Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;*
- *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;*
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;*
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salubridad y Asistencia;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- Secretaría de Pesca, y
- Departamento del Distrito Federal.

Con respecto a la creación de la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, valdría la pena reproducir lo que el propio presidente De la Madrid escribió en *sus memorias* años después:

...sólo una Secretaría es creación mía, la Contraloría General de la Federación. Originalmente pensé en formar un departamento; pero Rojas (Francisco) me dijo que prefería que le diera el título de *secretaría* para tener más peso político, y estuve de acuerdo. De alguna manera entiendo que en el fondo es una cosa psicológica; no necesariamente implica que podrá ampliarse o tener más personal que un departamento. De hecho, es lo mismo una *secretaría* que un *departamento*; todo depende de la concepción y, sobre todo, de la disciplina con que se manejen las cosas.⁴⁸

⁴⁸ Miguel de la Madrid, *op. cit.*, p. 42.

La Ley de Planeación, 1983⁴⁹

Con base en la reforma al artículo 73 de la Constitución, y quizá recordando la recomendación de Eduardo Bustamante formulada en 1965,⁵⁰ el presidente De la Madrid remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de nueva Ley de Planeación, que modificaba la Ley de Planeación de 1930, la cual, al menos formalmente, nunca había sido derogada. Con base en esta nueva disposición, la Secretaría de Programación y Presupuesto quedaba *encargada de elaborar, durante los primeros seis meses de cada administración, el Plan Nacional de Desarrollo*, con lo que se buscaba evitar que ocurriese lo que en el periodo del presidente López Portillo, en el cual el Plan Global de Desarrollo sólo pudo estar listo faltando dos años para la terminación de su sexenio, gracias a la eficaz gestión del tercero y último de sus secretarios de programación y presupuesto y ahora titular de la presidencia de la República. Con estas reformas *se revisó de manera importante la anterior reasignación de atribuciones de las dependencias directas del Ejecutivo Federal* realizadas mediante la Ley Orgánica de 1976.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE PLANEACIÓN
(5 de Enero de 1983)
(Fragmento inicial)

La iniciativa que hoy se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, se propone *establecer un marco normativo para la planeación*, instituyéndola y regulando su ejecución de acuerdo a las necesidades del *desarrollo nacional*.

Respondemos así al compromiso contraído con el pueblo por un mandato electoral en el que la voluntad política mayoritaria ratificó expresamente su adhesión a un *programa de gobierno* de que la *planeación democrática* es elemento medular.

Una sociedad nacional cada vez más compleja y en contacto con una situación internacional de desorden e incertidumbre exige *una estrategia*

⁴⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 5 de enero de 1983.

⁵⁰ Eduardo Bustamante, *op. cit.*, pp. 121-124. Véase también *infra*, el apartado “Adolfo López Mateos” en la p. 120 de esta obra.

clara e integral de desarrollo, que conjunte y oriente los esfuerzos de los mexicanos para avanzar en la transformación de la realidad hacia una sociedad más igualitaria y libre.

La *planeación democrática* constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra *estrategia de desarrollo*, mediante un *proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, de respuesta a los retos de nuestro tiempo*. Durante la campaña política se nos hizo patente, en todo el país, la necesidad de *consolidar un Sistema de Planeación*. La comunidad se manifestó por la generación y aplicación de *planes integrales, por un mayor orden y transparencia* en el gobierno y por la existencia y la difusión de criterios claros de asignación de recursos, entre otras demandas. Por ello postulamos la *planeación democrática* como uno de los principios fundamentales de nuestro programa político, que a su vez propicie el logro de los otros propósitos.

Es en momentos de crisis cuando *más se debe planear*, para definir, con la *participación social, las prioridades de asignación de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y converjan a la satisfacción de las demandas populares*.

La escasez relativa de nuestros recursos, en comparación con la magnitud del desafío, exige que la *estrategia de desarrollo* se realice en una *manera ordenada y racional* a través de un *sistema organizado y participativo de planeación* que fije *objetivos y metas*, determine *estrategias y prioridades*, asigne *recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución*, coordine *esfuerzos* y evalúe *resultados*.

En síntesis, la complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país hacen imprescindible que se *fortalezca la planeación como instrumento de transformación social* y se le *institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática*.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

En cumplimiento a las disposiciones de la nueva Ley de Planeación, antes de que terminara el plazo legal para su publicación, el 30 de mayo de 1983, la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora bajo la titularidad de Carlos Salinas de Gortari, le presentó al presidente De la Madrid y al país, el primer Plan Nacional de Desarrollo de tipo sexenal, correspondiente al periodo 1983-1988.

*Culminación del modelo de país surgido en la Constitución de 1917
y del Programa de Reforma Administrativa iniciado en 1965*

Al presidente De la Madrid correspondió así *culminar la estructuración del modelo de intervención del Estado en la economía, iniciado con la promulgación de la Constitución Política de 1917*. Pero, aunque parezca paradójico, le correspondería igualmente iniciar las *primeras modificaciones a dicho modelo*, en un sentido que algunos han querido calificar como “el retorno a los principios del liberalismo económico de la Constitución de 1857”. El presidente De la Madrid, en sus memorias, lo denomina como un “cambio de rumbo”, con la intención de “*precisar* la participación directa de la actividad gubernamental en la vida económica del país, conjuntamente con la que le corresponde a los *sectores privado y social* en las actividades económicas del país”.

Por contradictorio que pudiera parecer, el mismo presidente, al que correspondió históricamente llevar hasta su punto más alto la implementación del *modelo económico y político* cuyas bases quedaron establecidas en la Constitución de 1917, consideró conveniente o se vio forzado, por circunstancias históricas, a *ser el iniciador de un modelo económico, político y social distinto*, el cual, en sus aspectos básicos, ha sido continuado desde entonces por todos los presidentes que le sucedieron a partir de 1988.

Si se quisiera utilizar una metáfora para explicar este interesante hecho histórico, podría decirse que, igual a lo que ocurre con un proyectil disparado hacia un objetivo lejano que, cuando llega al punto más alto de su trayectoria, *inicia un cambio de dirección en sentido diferente, aunque continúe su rumbo hacia el blanco original*. Heráclito, el filósofo griego de la antigüedad, enseñaba que un mismo punto en una circunferencia puede significar, para algunos, *la culminación de un ciclo*, y para otros, *el comienzo de uno nuevo*. Y ese nuevo ciclo en la orientación de la conducción económica del país es el que se inició al final del segundo año de su gobierno el presidente Miguel de la Madrid.

De igual manera, después de llevar a sus últimos alcances el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, iniciado en 1971 con base en las propuestas de la Comisión de Administración

Pública creada en 1965, y apoyado en forma directa por el presidente López Portillo durante todo su sexenio, el gobierno de Miguel de la Madrid dio inicio a un *programa de “modernización de la administración pública federal”* caracterizado por la reducción radical de la participación del Estado en la economía, para dar una mayor participación al sector privado y a las fuerzas del mercado en el desarrollo del país, modelo que se continuaría aplicando a partir de entonces por los siguientes gobiernos hasta la fecha.

