

## CAPÍTULO II

### ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El régimen de centralización constituye la forma principal de la Administración Pública Federal.

Según nuestro sistema constitucional, el presidente de la República es la autoridad suprema de la administración por ser el titular del Poder Ejecutivo y tener el goce y el ejercicio de las facultades administrativas otorgadas a dicho poder.

De conformidad con el artículo 89 de la Constitución, dicho funcionario tiene entre sus atribuciones principales las de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Según la interpretación tradicional de este precepto, en él se encuentra comprendida la actividad final que completa la función legislativa, la más amplia competencia para realizar la función administrativa en los aspectos de preparación, decisión y ejecución que ella requiere; para mantener la unidad en la Administración; y para expedir normas de carácter abstracto e impersonal, es decir Reglamentos que tienen por objeto facilitar la exacta y precisa observación de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

La Constitución establece como auxiliares para el despacho de los negocios del orden administrativo a “los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos”.

El carácter de unos y de otros fue claramente fijado en el dictamen de la Comisión respectiva del Congreso Constituyente de 1917, al decir lo siguiente:

Para el desempeño de las labores del Ejecutivo necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la Administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etcétera, o meramente administrativas referentes a un servicio que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular. . . Desde este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo. . . Al grupo de órganos políticos o político-administrativo pertenecen los secretarios de Estado. . . Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea los meramente administrativos corresponde la creación de una nueva clase de entidades, que se llamarán “departamentos administrativos” cuyas fun-

ciones no están ligadas a la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de los servicios públicos . . .

Consecuencia de ese doble objeto de cada uno de esos órganos y que los diferencia en su estatuto es la de que mientras los secretarios de Estado deben refrendar todo acuerdo, decreto, etcétera, que expida el presidente de la República para que sea obedecido y que tienen la obligación expresa de presentarse a las Cámaras cuando sean llamados para informar, los Jefes de Departamento no refrendan los acuerdos, o decretos o reglamentos del presidente, ni tienen obligación ni facultad de concurrir a informar a las Cámaras ni se les exigen constitucionalmente cualidades para ser nombrados.

La institución de las Secretarías dentro de la organización del Poder Ejecutivo es quizá, la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México.

En efecto, apenas iniciado el movimiento en Dolores, y en medio de la confusión de los primeros momentos, don Miguel Hidalgo intenta en Guadalajara, en el mes de diciembre de 1810, la organización de un gobierno con dos secretarios, uno con el carácter indeterminado de Estado y del Despacho y otro el de Gracia y Justicia, nombrando para el primero a don Ignacio López Rayón y para el segundo a don José María Chico. La firma del primero se encuentra ya en los bandos publicados por Hidalgo como Generalísimo de América, y entre ellos el de 6 de diciembre de 1810 que abolió la esclavitud.

Vino después la *Constitución de Apatzingán* de octubre de 1814, que aunque de vigencia precaria fue la primera que dio bases completas para la organización del poder público, y así al Supremo Gobierno compuesto de tres individuos impuso como necesaria para la eficacia de sus determinaciones (artículo 144) la firma de uno de los tres secretarios que estableció en el artículo 134 y que fueron, uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamaría especialmente de Gobierno.

Más tarde, al consumarse la Independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el reglamento de 8 de noviembre de 1821 para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del despacho Universal, fijando en él la organización y competencia de las cuatro que creaba y que fueron, la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra con encargo de lo perteneciente a Marina.

A partir de ese momento, las *Constituciones mexicanas* se pueden separar en dos grupos: las centralistas y las federalistas. Las primeras siempre incluyeron entre sus preceptos la enumera-

ción de las secretarías, en tanto que las federalistas encomendaron esa enumeración a las leyes secundarias. Dentro del primer grupo, las *leyes constituciones de 29 de diciembre de 1836* dispusieron que “para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro ministros: uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina” (Ley Cuarta, artículo 28).

Las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843 introdujeron una innovación al crear el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria al lado de los de Relaciones Exteriores que se extendió a los ramos de Gobernación y Policía, del de Hacienda y del de Guerra y Marina.

Por último las Bases para la Administración de la República de 2 de abril de 1853, crearon cinco Secretarías de Estado, conservando con sus nombres las de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina, pero agregando la de Relaciones Interiores, la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y creando una nueva Secretaría destinada a ser el principio de un gran desarrollo posterior, la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio (artículo 1º).

Las bases anteriores fueron modificadas el 12 de mayo de 1853, suprimiendo el ramo de Relaciones Interiores para constituir una sexta Secretaría; la de Gobernación.

Como antes se dice, las Constituciones de 1824, de 1857 y de 1917, disponen que para el despacho de los asuntos de orden administrativo de la Federación habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, agregando las dos últimas Constituciones que esa ley hará de distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Esta última previsión, dicho sea de paso, está fundada en la necesidad de evitar el peligro de que el presidente de la República pudiera dar el poder a un privado, a un valido, encomendándole todos los negocios de la Administración Pública, o el de atribuir esos altos empleos entre un mayor número de amigos personales o de favoritos.

Ya dentro de esos lineamientos y antes de la Constitución de 1917 sólo señalaremos por su importancia especial la Ley de 23 de febrero de 1861, del régimen de don Benito Juárez y la de 13 de mayo de 1891 del régimen del general Porfirio Díaz. En ellas hay coincidencia en el establecimiento de seis Secretarías que son las que venían existiendo conforme a las leyes anteriores, o sean las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público (en la Ley de 91 se le agregó el ramo de Comercio) y Guerra y Marina.

Además la Ley de 1891 creó una nueva Secretaría, la de Comu-

nicaciones y Obras Públicas y por reforma de 16 de mayo de 1905, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

El artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917 suprimió las Secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública y a partir de ese momento ha habido una sucesión de leyes creando nuevas secretarías, cambiando la denominación de algunas, estableciendo Departamentos Administrativos, atribuyendo a las secretarías ramos originalmente de los Departamentos y todo esto hasta llegar a la última Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958 que establece quince secretarías y tres departamentos, a saber: la Secretaría de Gobernación, la de Agricultura y Ganadería, la de Comunicaciones y Transportes, la de Educación Pública, la de Hacienda y Crédito Público, la de Industria y Comercio, la de Marina, la de Obras Públicas, la de Recursos Hidráulicos, la de Relaciones Exteriores, la de Salubridad y Asistencia, la del Patrimonio Nacional, la del Trabajo y Previsión Social, la de la Defensa Nacional, la de la Presidencia de la República; Departamento del Distrito Federal, Departamento de Turismo y Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización.

Notoriamente es incompleta una ley como las que acabamos de reseñar para normar el funcionamiento de la Administración Pública Federal, pues al lado de las Secretarías y de los Departamentos ha habido una proliferación de organismos que integran aquélla y que se separan de los moldes clásicos que se habían venido conociendo.

Es que al lado del régimen de centralización se ha desarrollado el de descentralización administrativa que ha surgido, como ocurre en otros países, por la necesidad y conveniencia de entregar el manejo de intereses que requieren conocimientos técnicos especiales a elementos que tengan la preparación adecuada para atenderlos, o bien cuando el Estado maneja ciertos intereses económicos para cuya gestión se ha considerado más ventajoso recurrir a las formas del derecho privado.

Según indicamos anteriormente, los antecedentes legislativos de la Constitución Federal vigente de 1917 parecen indicar que la idea de sus autores fue la de que las facultades atribuidas al Ejecutivo sólo se ejerciten por el presidente de la República, bien por conducto de las Secretarías de Estado, bien por el de los llamados Departamentos Administrativos, según que se trate, respectivamente, del ejercicio de facultades políticas o político-administrativas, o de facultades meramente administrativas.

En el dictamen de la Segunda Comisión de la Constitución, que transcribimos en sus puntos esenciales al estudiar con anterioridad las Secretarías de Estado y los Departamentos Adminis-

trativos, se sostiene que las primeras constituyen órganos políticos o político-administrativos, y que los segundos deben encargarse de servicios públicos, tales como los de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que, en su funcionamiento nada tienen que ver con la política y, más todavía, que es muy pernicioso que la política se mezcle en ellos porque los desvía de su objetivo natural que es la prestación al público de un buen servicio y nada más.

Correspondiendo a estas ideas, la Constitución, como antes se dice, estableció al lado de los secretarios de Estado, los jefes de departamento como funcionarios sin carácter político alguno y dependiendo directamente del Jefe del Ejecutivo, quien, en los términos del artículo 92 constitucional, les transmitirá directamente sus órdenes sin necesidad de refrendo alguno.

Tomando en cuenta estos antecedentes parece que el régimen constitucional no acepta la descentralización por servicio, puesto que, por una parte, la atención de los servicios técnicos se encomienda a esos órganos nuevos en nuestro sistema que se llaman Departamentos Administrativos, y que, por la otra, en aquellos servicios, tal como se caracterizan doctrinalmente, no existe la dependencia directa al jefe de la administración, ni la sumisión al poder de mando de éste.

Sin embargo, según lo vamos a ver más adelante, el problema se simplifica grandemente si se considera que, salvo casos excepcionales, los organismos descentralizados establecidos por la legislación mexicana carecen de autonomía orgánica, conservan una dependencia estrecha con el Jefe del Ejecutivo, tanto porque éste se encuentra representado en ellos por la mayoría de los miembros de los consejos de administración, y porque el Director o Gerente es nombrado por dicho Ejecutivo, como porque su régimen les está impuesto por los órganos centrales del Estado.

Ha habido recientemente algunas disposiciones de carácter general en las que se admite la posibilidad legal de la descentralización por servicio de que venimos hablando.

Una de esas disposiciones es de carácter constitucional y se encuentra consignada en la fracción xxxi del artículo 123, cuyo texto actual data del 5 de noviembre de 1942 (Diario Oficial de 18 de noviembre de 1942). En dicha fracción se encarga a las autoridades federales la aplicación de las leyes de trabajo cuando se trata, entre otros, de asuntos relativos a “empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”, de donde claramente se desprende que ya existe un reconocimiento constitucional de dicha descentralización.

Por otra parte, en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1947 se publicó la ley fechada el día anterior, en virtud de la cual

se establece un control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, definiendo a los organismos descentralizados, para los efectos de la propia ley, como:

las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los requisitos siguientes: *a*) que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico; *b*) que su objeto y funciones propias impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Por otra parte y sin que en todos los casos haya habido justificación, la legislación mexicana ha aceptado desde hace muchos años, el sistema hoy tan en boga de la asociación del Estado con particulares en forma de sociedad mercantil sujeta en principio a las normas del derecho privado, y en la cual el Estado tiene el carácter de accionista con ciertas facultades en la administración de la empresa. Así se constituyó en México la antigua compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, S. A., y en la actualidad se han multiplicado esas sociedades como nuevas formas de explotación de servicios públicos y en algunos casos al margen de la Constitución, como medios de gestión de actividades que se consideran básicas para el desarrollo de la economía nacional.

Tales empresas llamadas en la legislación mexicana “empresas de participación estatal” son las que en legislaciones extranjeras y en la doctrina se denominan empresas de economía mixta. En la ley de 30 de diciembre de 1947, se establece que para los efectos de la propia ley son empresas de participación estatal aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos: *a*) que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al Gerente, Presidente o Director, o vetar los acuerdos que la Asamblea de Accionistas, el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos; *b*) que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones; *c*) que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Go-

bierno Federal; d) que por una disposición de carácter general disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal (artículo 3º).

Respecto del régimen patrimonial y financiero de los establecimientos descentralizados y empresas de participación estatal, el Decreto de 26 de febrero de 1965 publicado en el Diario Oficial el 8 de marzo siguiente, y como una aplicación de la Ley de 30 de diciembre de 1947, crea una Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de dichos Organismos y Empresas. Se señalan a la Junta de Gobierno entre otras, las siguientes funciones: proyectar las normas para el control, de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal: Someter al Ejecutivo Federal la modificación de la estructura de sus Organismos y Empresas; aprobar las reglas e instructivos para las auditorías interna y externa de los mismos; llevar el registro de ellos; declaraciones técnicas y procedimientos legales y económicos adecuados para supervisar y comprobar la administración y ejercicio de los presupuestos de dichos Organismos y Empresas.

Sería muy prolijo hacer aquí la enumeración de todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal existentes y sólo señalaremos entre ellas las que sin duda realizarán funciones más importantes. Entre los primeros se pueden señalar a la Universidad Nacional Autónoma de México, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al Instituto del Seguro Social, a Petróleos Mexicanos, a la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, a la Comisión Federal de Electricidad, los Institutos Nacionales de Cardiología, de Cancerología, de la Nutrición, de Gastrenterología, de Oftalmología, de Protección a la Infancia, etcétera.

De las empresas de participación estatal se pueden señalar entre las más importantes algunas de las principales instituciones de crédito como el Banco de México, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el de Crédito Ejidal, el Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, etcétera.

Para concluir este capítulo destinado a la Organización Administrativa, sólo diremos que existe en México un estatuto que regula en todos sus aspectos la situación de los trabajadores al servicio del Estado y que las bases del propio estatuto han quedado constitucionalmente consignadas en la reciente adición que se hizo al artículo 123 de la Carta Magna, según la cual los citados trabajadores, tendrán derecho a que la jornada diaria máxima de

trabajo diurno y nocturno sea de ocho y siete horas respectivamente; a que por cada seis días de trabajo disfruten de un día de descanso con goce de sueldo; a vacaciones no menores de veinte días cada año, a que el sueldo no sea inferior al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal, a la debida protección del salario, a que los ascensos se hagan por escalafón de acuerdo con los conocimientos, aptitud y antigüedad, a no ser suspendidos o cesados sino por causas justificadas en los términos que fije la ley, a asociarse para la defensa de sus intereses comunes y a hacer uso de la huelga, previo el cumplimiento de los requisitos de ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que se les otorgan; a gozar de seguridad social. Se establece además que los conflictos individuales, colectivos o inter-sindicales, serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o por la Suprema Corte de Justicia, cuando se trate de los servidores de ésta, y se dispone que los militares, marinos y miembros de los Cuerpos de Seguridad pública así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes.