

# MARCO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA SECRETARÍA DE PESCA

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

SUMARIO: Estructura administrativa y legislación. II. Organización y legislación pesqueras. III. Constitución y departamentos administrativos. IV. La Secretaría de Pesca. V. Anexo: Reglamento Interior de la Secretaría de Pesca.

## I. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y LEGISLACIÓN

La creación y aplicación de las políticas gubernamentales implica la existencia de una legislación especializada y de una estructura administrativa igualmente especializada. Este tipo de legislación es necesario por diversas razones: *a)* Para la definición de las políticas a desarrollar en la materia que se regula, *b)* Para la determinación de la esfera competencial que corresponda dentro del Estado federal y *c)* Para la creación y otorgamiento de facultades a la estructura administrativa o autoridad responsable para que ejecute las políticas y la legislación misma.

Por su parte, esta estructura administrativa desempeña la obvia función de ejecutar la legislación aplicable. En virtud de que las leyes no son autoaplicativas, el esquema tradicional de un Estado de derecho consiste en la creación, mediante ley, de un organismo para ejecutarlas.

La estructura administrativa se encuentra, de esta manera, dependiente de la legislación, y no puede ir más allá de las disposiciones legales. Sin embargo, las políticas gubernamentales poseen cierta independencia con relación a la legislación, en

cuanto que la modifica al producir cambios de leyes o al interpretarla fijándose nuevos valores y tendencias.

La legislación, al ser general y abstracta, admite la posibilidad de ser complementada con los criterios interpretativos de la autoridad facultada para aplicarla. De allí la discrecionalidad administrativa.

La legislación y la estructura administrativa son conceptos unidos y concomitantes. Cuando la legislación es exhaustiva, la estructura resulta más controlada con relación al ejercicio de su discreción para aplicar las normas jurídicas. El primer esquema podría ser característico de la administración pública centralizada, mientras que el segundo lo sería del sector paraestatal.

En nuestro sistema constitucional, las formas de organización de las estructuras administrativas han sido asistemáticas y duplicadoras, según lo demostraremos posteriormente. Actualmente existen varias formas de organización que se han creado a partir de la Constitución de 1917.

Al principio de la vigencia constitucional tan sólo existían las secretarías de Estado y los departamentos administrativos,<sup>1</sup> y a mediados de los años veinte surgió la descentralización administrativa, configurando paulatinamente la administración pública paraestatal.

Las leyes orgánicas de la administración pública federal, antes denominadas leyes de secretarías y departamentos, han reflejado no sólo las variaciones en la organización del Poder Ejecutivo durante el tiempo, sino también la falta de sistema para asignar la prestación de funciones estatales entre una secretaría de Estado, organismo del sector paraestatal. El presente trabajo pretende discutir algunos criterios para diferenciar dichas formas de organización, tomando en consideración el ejemplo de la pesca en México.

El México surgido de la Constitución de 1917 ha contado con ocho leyes reglamentarias de la Administración Pública Federal,<sup>2</sup>

1 Aunque también había formas atípicas, como lo es el Consejo General de Salubridad a que se refiere el artículo 73 constitucional.

2 La terminología ha variado: Ley Orgánica de Secretarías de Estado, las correspondientes a las publicadas y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, publicada el 6 de abril de 1934; Ley de Secretarías de Departamentos de Estado correspondiente a las publicadas el 31 de diciembre de 1935, 30 de diciembre de 1939, 13 de diciembre de 1946 y 24 de diciembre de 1958, y finalmente, Ley Orgánica de la

de las cuales dos han sido expedidas por el propio presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias: las leyes correspondientes al 14 de abril de 1917 y al 6 de abril de 1934.

Estas leyes han regulado fundamentalmente la naturaleza, características y formas de organización de la administración pública centralizada. El sector paraestatal ha sido sólo definido, mas no determinado, en sus múltiples formas, y su control se encuentra en otras leyes.

La tendencia de estas leyes ha sido clara; la forma de secretaría de Estado ha sido preferida a la de departamento administrativo. Revisemos someramente esta tendencia:

<i>Ley publicada</i>	<i>Secretarías de Estado</i>	<i>Departamentos administrativos</i>
15 de mayo de 1891	7	—
14 de abril de 1917	6	3
31 de diciembre de 1917	7(+)	5(+)
6 de abril de 1934	8(+)	5
31 de diciembre de 1935	8	7(+)
30 de diciembre de 1939	9(+)	6(-)
13 de diciembre de 1946	13(+)	2(-)
24 de diciembre de 1958	15(+)	3(+)
25 de diciembre de 1976	16(+)	2(-)
Reformas de 1982 a la ley de 1976	18(+)	1(-)

Como se puede observar, de 1917 a 1982 ha habido siete incrementos en el número de secretarías de Estado y ningún descenso. En cambio, durante el mismo periodo los departamentos administrativos han fluctuado con tres incrementos y tres descensos, observándose un resultado final negativo, pues de los siete departamentos que como número máximo hubo en 1935

resta sólo uno desde 1982, y el cual realmente no corresponde a una dependencia con funciones territorialmente federales.<sup>3</sup>

Las políticas y funciones estatales en México merecen, por otra parte, el reconocimiento de su alto nivel social. Aunque muchas de ellas se vean impedidas de una completa por la contrastante realidad del país, el éxito o fracaso de estas políticas y funciones depende totalmente de la eficiencia de la estructura administrativa encargada de su aplicación y ejercicio.

La actividad pesquera, como explotación de un recurso natural inalienable, ha estado sujeta a la vigilancia y control del Estado, y para ello éste ha experimentado toda la escala de la evolución administrativa, desde una oficina hasta una secretaría de Estado como lo es actualmente.

## II. ORGANIZACIÓN Y LEGISLACIÓN PESQUERAS

Por lo que respecta a la materia pesquera, la estructura administrativa ha recibido atención particularmente a partir del régimen constitucionalista. Aunque ya la Ley de Secretarías de Estado del 15 de mayo de 1891 creaba la Oficina de Piscicultura en la Secretaría de Fomento, es a partir de las leyes orgánicas de 1917 cuando, dentro de la Secretaría de Agricultura y Fomento, se estableció a nivel de Dirección (Forestal, de Caza y Pesca) la autoridad en materia de pesca. Pero aun antes, desde 1912, se comienzan a crear las instancias de investigación en materia pesquera, como la Comisión de Estudios Biológicos.

La primera ley orgánica del periodo constitucional, publicada el 31 de diciembre de 1917, observó un debate sobre la ubicación de competencias sobre la materia de caza y pesca. En la iniciativa presidencial presentada ante el Senado desde el 1o. de junio de 1917 se contempló que en la naciente Secretaría de Industria y Comercio estuviera la pesca, sugiriéndose su desprendimiento de la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento.

El Senado apoyó este traslado de competencias, ya que entendió las razones que el entonces subsecretario del Interior,

<sup>3</sup> Este único Departamento corresponde al Distrito Federal, cuya forma de organización es realmente especial, pues al suprimirse el municipio en 1928, el gobierno del Distrito Federal pasó a ser un dudoso y atípico departamento administrativo.

Manuel Aguirre Berlanga, le expusiera. La nueva Secretaría de Industria y Comercio tendría a su cargo tanto a las industrias fabriles como las extractivas, de entre las cuales se incluiría a la pesca.

Al recibirse el proyecto de ley en la Cámara de Diputados, las comisiones unidas encargadas del dictamen modificaron este traslado de competencia y reintegraron a la Secretaría de Agricultura y Fomento las facultades sobre caza y pesca.

Al respecto, el diputado Aurelio Manrique explicó que la pesca era una actividad indisoluble de la conservación de recursos naturales, encomendada genéricamente a dicha Secretaría. Finalmente, este argumento que contrariaba a la posición del Poder Ejecutivo fue sostenido en la Ley Orgánica de 1917, y de esta manera continuó la Dirección General Forestal de Caza y Pesca dentro de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

En 1923, Álvaro Obregón especializa la materia pesquera dentro de la misma Secretaría, al crear la Dirección de Pesquerías, que se complementa en 1926 con una Comisión de Biología Marina, con carácter de investigación, y una Comisión Nacional de Irrigación, que fue pionera en la descentralización administrativa. En esta década coincide la promoción pesquera con el inicio de la avanzada intervención del Estado en la economía. La primera ley de pesca de 1925 se promulga en el mismo año en que el Banco de México es creado como Banco único de emisión, así como con uno de los primeros organismos que fueran germen de la descentralización administrativa, es decir, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, antecedente del actual ISSSTE.<sup>4</sup> La Ley de Pesca fue ante todo nacionalista:<sup>5</sup> el de proteger un recurso nacional y concesionarlo en explotación para beneficio de la comunidad nacional. La ley fue regla-

4 Aunque inserta en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta Dirección General, a diferencia de las demás, contaba con una Junta Directiva y personalidad jurídica propia. Por otra parte, es conveniente destacar que la Universidad Nacional, al establecer como Departamento Universitario y de Bellas Artes en 1917 anunciaba bajo el concepto de autonomía universitaria la idea de descentralización. (Cfr. González Oropeza, Manuel, "Antecedentes jurídicos de la autonomía universitaria en México", *Deslinde* núm. 111, UNAM, 1979).

5 Herrera Peña, José, *El marco jurídico de la pesca en México de 1932 a 1950*, México, Depto. de Pesca, 1981, p. 17.

mentada a través de dos ordenamientos el primero expedido el 17 de febrero de 1926 y el segundo, del 15 de marzo de 1927.

En esta década también se promulga la primera Ley General de Sociedades Cooperativas (1927), con la cual se aplica la función social de las sociedades mercantiles para la realidad específica del gemio pesquero y del trabajador en general. Este tipo de sociedades pretendió la unificación del gremio pesquero.<sup>6</sup>

A través de la Ley Orgánica de 1935, Lázaro Cárdenas promueve el ascenso de la Dirección de Pesquerías al nivel de un departamento administrativo que, junto con la materia forestal y de caza, constituyó el primer esfuerzo para otorgar la categoría ministerial a estos recursos naturales. No obstante que este avance en la estructura administrativa resultó de obvia consecuencia, ni la exposición de motivos de la ley de 1935 ni su discusión ante el Congreso de la Unión aportaron razones o alguna justificación adicional para la creación de este primer Departamento Forestal, Caza y Pesca.<sup>7</sup>

La siguiente Ley de Secretarías y Departamentos del Estado constituye un retroceso en la categoría administrativa asignada a la materia pesquera. Efectivamente, la Ley del 31 de diciembre de 1939 presentada ante el Senado, confiesa que algunos de los departamentos creados en la Ley de 1935 "habían cumplido ya los fines para que fueron creados"<sup>8</sup> y, de esta manera, se eliminó el Departamento Forestal, de Caza y Pesca para subsumirlo en un nuevo departamento administrativo, denominado de Marina Nacional. Bajo este nuevo departamento estarían concentradas las funciones de marina de guerra y mercante, por lo que la materia pesquera estaría asimilada y, esta vez, encomendada a un Dirección General denominada de "Pesca e Industrias Conexas". Este departamento administrativo sería, en un año, elevado a la categoría de secretaría de Estado (31 de diciembre de 1940).

6 Abelardo L. Rodríguez promovió la formación de sociedades cooperativas de producción pesquera. Departamento de Pesca, *Antecedentes, creación y organización del Departamento de Pesca*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1980).

7 Lo anterior se debe seguramente a la festinación con que se aprobó el proyecto de la ley, ya que al ser recibido en la Cámara de Diputados en su sesión del 27 de diciembre de 1935, se dictaminó y aprobó en la misma sesión. Lo mismo sucedió en el Senado en su sesión del 30 de diciembre de 1935.

8 *Diario de los Debates* del Senado en su sesión del 19 de diciembre de 1939.

Además, la importancia y complejidad de la materia pesquera ocasionaron que, a partir de 1946, empezaran a crearse en otras secretarías de Estado, a nivel de direcciones, dependencias cuyas funciones tenían relación con la pesca en México.<sup>9</sup>

El debate iniciado en 1917 continuó en 1958, cuando la Ley de Secretarías de ese año transfiere la Dirección General de Pesca e Industrias Conexas de la Secretaría de Industria y Comercio sucesora de la Secretaría de Economía.

De esta manera, la naturaleza mercantil de la actividad pesquera es predominante, aunque continuaron aparejadas las tareas de investigación mediante el Instituto de Investigaciones Biológico-Pesqueras.

En este contexto, sin mayor explicación, un acuerdo posterior del secretario de Industria y Comercio (*Diario Oficial* 15 de enero de 1971) creó una tercera Subsecretaría dentro de la estructura administrativa, precisamente en materia pesquera.

Como elemento significativo de la importancia que adquiría la nueva estructura administrativa de la Subsecretaría de Pesca, se dicta, después de una veintena de años, la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, del 25 de mayo de 1972, que continuó con la promoción pesquera a través de sociedades cooperativas nacionales y puso en práctica mecanismos de crédito para hacer competitivas a dichas sociedades, con respecto a la autoridad pesquera desarrollada por particulares y extranjeros.<sup>10</sup>

Después de esta etapa de desarrollo, el siguiente paso fue la creación de un Departamento Autónomo de Pesca en 1976. Entre las motivaciones para su creación estuvo la importancia política de la fijación internacional, por nuestro país, de la Zona Económica Exclusiva que produjo el agrandamiento de nuestro

<sup>9</sup> El 31 de diciembre de 1949 se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Dirección de Lagunas Litorales, con una sección de Fomento a la Pesca. Dentro de las funciones de la Secretaría de Educación Pública se encomienda la tarea de educación y capacitación pesqueras. En 1962 se crea la Dirección General de Piscicultura dentro de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Últimamente, en 1972, se crea la Dirección de Acuicultura en la misma Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Dirección General de Ejidos Pesqueros (1974), después denominada Dirección General de Desarrollo Pesquero Ejidal, en la Secretaría de la Reforma Agraria. Departamento de Pesca *op. cit.*, *passim*.

<sup>10</sup> "Exposición de Motivos de la iniciativa de Ley Federal para el Fomento de la Pesca", en Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: la política económica para 1972, 1972*.

mar territorial<sup>11</sup> y el interés por obtener el óptimo aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, concretamente aquellos de índole marítima,<sup>12</sup> según se lee en la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976.<sup>13</sup>

La formación de este Departamento de Pesca se obtuvo mediante la fusión de tres dependencias de distintas secretarías de Estado. Fundamental es la consideración de la Subsecretaría de Pesca de la Secretaría de Industria y Comercio, la Dirección General de Acuicultura de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Dirección General de Desarrollo Pesquero Ejidal de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Sin embargo, esta concentración de estructuras administrativas no tuvo su correlativa unificación legislativa, ya que la materia pesquera estuvo dispersa en múltiples ordenamientos,<sup>14</sup> contando regulaciones de toda índole y un Reglamento de Ley de Pesca de 1933, siendo que la Ley de Fomento Pesquero databa de 1972.

Esta sistematización legislativa se impone con mayor claridad ante el hecho de que el Departamento se ha convertido en Secretaría de Estado según reformas a la Ley Orgánica publicada el 4 de enero de 1982. Esta transformación no significó, sin embargo, cambio alguno en las facultades consignadas para el Departamento desde 1976.

La categoría de secretaría de Estado ha sido obtenida, como es sabido, en virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la

11 La Ley Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la Zona Económica Exclusiva (*Diario Oficial* de 13 de febrero de 1976) y su correspondiente decreto que fija el límite exterior de la Zona Económica Exclusiva de México (*Diario Oficial* de 7 de junio de 1976) contienen las disposiciones legales respectivas.

12 Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, Primera de Puntos Constitucionales y Segunda Sección de Estudios Legislativos, *Diario de los Debates del Senado* en su sesión del 16 de diciembre de 1976.

13 Ruiz Massieu, José Francisco y Lozano Hernández, Wilfrido, *Nueva administración pública federal*, México, Tecnos, 1977, pp. 30 y 93. El mar territorial sería posteriormente un concepto acordado internacionalmente en la Convención sobre Derecho del Mar, celebrada en Montego Bay, Jamaica, en 1982.

14 Ver compilación de ordenamiento en Departamento de Pesca, *Antecedentes.*, pp. 43-55. Vargas, Jorge, "Introducción", *Legislación mexicana sobre pesca y cuestiones afines*, México, Secretaría de Pesca y Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1982, p. 13.

Administración Pública, aparecidas en el *Diario Oficial* el 29 de diciembre de 1982.

### III. CONSTITUCIÓN Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Después de lo expuesto, ¿qué podemos concluir acerca de la naturaleza de los departamentos administrativos y su diferencia con las secretarías de Estado?

Ruiz Massieu<sup>15</sup> preguntaba acertadamente en 1977 acerca de los motivos de la Ley Orgánica para haber creado un departamento en lugar de una Secretaría de Pesca, y aunque la interrogante ha sido resuelta en 1982, conviene analizar detalladamente la cuestión sobre los departamentos administrativos con anterioridad a su transformación en secretarías de Estado.

Las formas de organización administrativa han tenido en México un confuso fundamento constitucional. El Congreso Constituyente de 1916-1917 aceptó sin mayor análisis la creación de una nueva forma de organización: el departamento administrativo.

<i>Leyes</i>	<i>Departamento</i>	<i>Transformación</i>	<i>Secretaría</i>
1917, 1934 1935, 1939	Salubridad Pública	18 octubre 1943	Secretaría de Salubridad y Asistencia
1917 1934, 1935 1939	Contraloría Trabajo	29 diciembre 1982 13 diciembre 1946	Contraloría Trabajo y Previsión Social
1934, 1935 1939, 1958	Agrario (de Asuntos Agrarios y coloni- zación) <sup>16</sup>	31 diciembre 1974	Reforma Agraria

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 94.

<sup>16</sup> El Departamento Agrario trató en no menos de dos ocasiones, anteriores a 1974, de ser Secretaría de Estado. En 1952 Lauro Caloca solicitó al Senado que, por petición de las confederaciones campesinas y obreras se "elevara" al Departamento a la categoría de Secretaría de Estado. Caloca afirmaba, que desde 1922 en el Primer Congreso Agronómico, se había propuesto esta transformación. Asimismo, el proponente se preguntaba por qué Marina era ya una Secretaría de Estado mientras el Departamento Agrario, con cinco millones de campesinos a su cuidado, todavía no alcanzaba

<i>Leyes</i>	<i>Departamento</i>	<i>Transformación</i>	<i>Secretaría</i>
1939	Marina Nacional	31 diciembre 1940	Marina
1958	Turismo	31 diciembre 1974	Turismo
1976	Pesca	4 enero 1982	Pesca

Según se mencionó en el Constituyente en la sesión del 16 de enero de 1917, los departamentos desempeñarían una función administrativa referente a un servicio público que estaría alejado de las cuestiones políticas, mismas que se consideraron propias de las secretarías de Estado. La verdad es que en la historia de la administración pública no se ha podido escindir lo político de lo estrictamente técnico, y esto obedece al hecho de que en el Poder Ejecutivo como en cualquier otra rama de gobierno se funden criterios técnicos con los políticos.

La única diferencia real entre los departamentos y las secretarías radica en su jerarquía administrativa y no en la supuesta división entre lo técnico y lo político. Así se ha reconocido por el Congreso de la Unión cuando se discutió la transformación de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo en Secretarías de Estado, respectivamente.<sup>17</sup>

La experiencia demuestra que los departamentos administrativos, lejos de tener igual jerarquía en la organización de la administración Pública, se les confiere una categoría menor que a las secretarías de Estado, y, según los ejemplos mencionados, son la mejor forma para introducir nuevos organismos administrativos, como un ensayo que algunas veces tiene éxito y otras fracasa a mediano plazo, tal como lo fueron los Departamentos de Aprovechamiento Militares (1917), de Educación Física (1935), de Asuntos Indígenas (1935), y el Forestal, Caza y Pesca (1935).

la categoría de Secretaría de Estado. La petición ni siquiera mereció trámite. *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, 27 de noviembre de 1952). Posteriormente, el senador Alberto Terrones Benítez insistió en 1957 sobre la misma petición. En esta ocasión se dio trámite a su propuesta pasando a dictámenes de Comisiones Unidas; sin embargo, no prosperó y fue desechada con la promulgación de la ley de 1958 que continuó con la vida del Departamento. *Diario de los Debates*, 10 de octubre y 27 de diciembre de 1957).

<sup>17</sup> *Diario de los Debates* del Senado en su sesión del 29 de diciembre de 1974.

La preponderancia de las secretarías de Estado sobre los departamentos administrativos es clara, y se encuentra implícita en cada transformación de los departamentos en secretarías.

Actualmente, hemos llegado a un momento histórico de importancia decisiva para la figura administrativa de los departamentos. El único existente se hace cargo del gobierno del Distrito Federal y difícilmente satisface la intención del constituyente.

La problemática de los departamentos administrativos, aunque prácticamente inexistente, sigue todavía latente.

Las dudas sobre su constitucionalidad aparecen sorprendidas desde el mismo año de 1917. Al discutirse la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado del 31 de diciembre de 1917 en el Senado, éste desechó en principio el Departamento de Aprovechamientos Generales, ya que el artículo 90 constitucional sólo hace referencia a secretarías de Estado. El artículo 92 constitucional se entendió en el sentido de que al referirse al refrendo de secretarios y jefes de Departamento era en el contexto de los departamentos contemplados por la propia Constitución como el de Salubridad Pública (artículo 73, fracción XXVI).

La Cámara de Diputados interpretó en forma contraria la disposición constitucional. Sin aludir al artículo 90, centró su análisis en el artículo 92, único que contiene la palabra "Departamentos". La Cámara de Diputados argumentó que el plural de ese término permitía la creación de varios departamentos administrativos, puesto que no se determinaba un número específico en la Constitución.<sup>18</sup> Este argumento fue incluso aprovechado por Carranza al promulgar las Leyes Orgánicas de 1917, ya que en los considerandos manifestó que dichas leyes serían reglamentarias del Artículo 92 constitucional, sin hacer referencia al 90.

Esta situación irregular vuelve a surgir con la discusión del proyecto de Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 23 de agosto de 1920, que finalmente no prosperó. En esta ocasión, el mayor obstáculo interpuesto al proyecto fue precisamente la ausencia de fundamento constitucional para los cinco departamen-

18. *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados en su sesión del 26 de septiembre de 1917. Del Senado en sus sesiones del 5 y 7 de diciembre de 1917.

tos administrativos que proponía. En esta ocasión, los senadores Fernando Iglesias Calderón y Alfonso Cravioto —este último ex diputado constituyente— debatieron ampliamente el problema.<sup>19</sup> Cravioto finalmente no pudo dar razones para fundamentar la figura de los departamentos.

Ni siquiera la euforia de la Ley de 1935, al crear siete Departamentos, escapó al análisis de su propia autor —Lázaro Cárdenas— quien en la Ley de 1939 explicaba lo siguiente:

Expresa el Ejecutivo Federal en la iniciativa de referencia que las modificaciones introducidas en la Ley de Secretarías de Estado en los últimos años, creando distintos Departamentos administrativos, debe considerarse como una medida transitoria inspirada en el propósito del Estado de dar impulso a ciertas actividades en las que es creciente la acción pública, pero sin perder de vista que nuestro sistema constitucional considera como elementos fundamentales de la organización administrativa a las Secretarías de Estado.

Dentro de tal criterio considera la iniciativa que tres de los Departamentos que actualmente hay en función han cumplido ya los fines para que fueron creados: el Departamento Forestal y de Caza y de Pesca, el de Educación Física y el de Prensa y Publicidad; por lo que es ya conveniente que las tareas que les estaban encomendadas vuelvan a las Secretarías de Estado correspondientes a fin de evitar la dispersión de actividades administrativas afines, interferencia en la gestión pública, así como duplicidad de directores y retraso en el despacho de los negocios.<sup>20</sup>

Con las reformas verificadas el 21 de abril de 1981 sobre los artículos 29, 90 y 92 constitucionales, se dio finalmente, aunque ya muy tarde, el nivel constitucional que las esferas central y paraestatal de la administración pública federal requerían desde 1917. Estas reformas que se llevaron a cabo a raíz de la Ley Orgánica de la Administración Pública establecieron claramente tanto las secretarías de Estado como los departamentos administrativos.

<sup>19</sup> Ver particularmente *Diario de los Debates* del Senado sesiones 4 y 6 de abril de 1921.

<sup>20</sup> *Diario de los Debates* del Senado de la sesión del 19 de diciembre de 1939.

Pero quizá el aspecto más significativo de estas reformas constitucionales lo constituye el reconocimiento expreso por parte de las Comisiones Unidas del Senado de que:

no se justifica la diferencia que el Constituyente de 1917 pretendió establecer, considerando a las secretarías de Estado como organismos políticos y administrativos, y a los departamentos administrativos como dependencias específicamente técnicas y administrativas. Separación difícil de sostener, pues todos los organismos de la administración pública centralizada desempeñan funciones políticas y administrativas.<sup>21</sup>

En conclusión, podemos plantear la interrogante sobre el futuro de los departamentos administrativos. Hemos visto que la desaparición de los departamentos en favor de las secretarías de Estado ha obligado a que esta forma de organización administrativa esté paulatinamente desapareciendo. Si a ello aunamos el propio reconocimiento legislativo de que la justificación del Constituyente hacia los departamentos ha ido perdiendo validez, tendremos que concluir que la única tendencia operada en la realidad política es la de considerar a los departamentos administrativos como minisecretarías de Estado; es decir, como esferas competenciales de menor jerarquía que la de una secretaría o como una etapa de desarrollo previa a la de una secretaría.

Sin embargo, esta interpretación, que se impone como correcta, contraviene a su vez el principio contemplado por las leyes orgánicas de la Administración Pública Federal, de que las secretarías de Estado y los departamentos administrativos son considerados del mismo rango y, en consecuencia, no tienen preeminencia alguna. A pesar de este principio, la realidad se ha impuesto al otorgar preeminencia a las secretarías sobre los departamentos, y aun a ciertas secretarías sobre otras, no obstante la constante negativa sobre la jefatura de Gabinete que desde 1917 ha persistido en su rechazo.<sup>22</sup>

21 *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores correspondiente a la sesión del 18 de diciembre de 1980. A este cambio obedeció la reforma del artículo 92 constitucional por la cual se incluyeron a los jefes de departamentos administrativos en el llamado refrendo ministerial.

22 Ver particularmente la declaración de Luis Cabrera en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, en la sesión del 3 de octubre de 1917.

## IV. LA SECRETARÍA DE PESCA

En un discurso del 26 de enero de 1988, se sintetizó en cifras la importancia de la pesca en México:

Ante todo, es oportuno destacar que a la fecha, son más de doscientos cincuenta mil los trabajadores que participan en el esfuerzo pesquero; mil quinientas comunidades están integradas alrededor de esta actividad; están constituidas más de mil doscientas sociedades cooperativas; cuatro millones de personas dependen directa o indirectamente de esta actividad y durante el quinquenio, se han capturado ocho millones de toneladas. Son tres mil trescientos treinta y seis las embarcaciones de gran parte que se dedican a explotar nuestros recursos, y rebasan el número de cincuenta mil las embarcaciones menores que atienden la pesca de escama. Alcanzan a trescientas ochenta y seis las plantas industriales situadas en puntos estratégicos del territorio nacional para procesar las capturas y son cincuenta y dos las puertos que brindaron servicios de apoyo a nuestra flota pesquera.<sup>23</sup>

Estas impresionantes cifras habían irrumpido en la formulación de una extensa ley federal sobre la materia que se expidió el 27 de noviembre de 1986. La Secretaría originada en las reformas de 1982 tenía, para el 6 de febrero de 1984, una estructura con más de trece direcciones generales, unidades, administraciones de coordinación, dos subsecretarías, una oficina mayor y una contraloría interna. Era necesaria tal estructura para organizar la todavía dispersa función pesquera. El papel del Estado era, como ha sido, el de promotor de la economía nacional.

Una realidad paralela a la norma jurídica fue tomando auge en la ejecución y administración de las políticas pesqueras. La madurez de los actores pesqueros en el desarrollo de su actividad productiva no requería de las franquicias y controles del Ejecutivo que hasta la fecha se venían dando, por ello la actual Ley de Pesca de mayo de 1992 ha consolidado las atribuciones estatales para el mayor marco de acción de los particulares, con el objeto de corresponder el orden normativo a la realidad prevista.

23 El porqué de una Secretaría de Pesca, México, Club de Rotarios [spi].

El contexto de esta nueva Ley de Pesca ha repercutido en la estructura de la Secretaría de Pesca con un adelgazamiento administrativo que se ha establecido en su reglamento interior del 4 de junio de 1992 que se refleja en una mejor distribución competencial: diez direcciones generales, dos unidades administrativas, dos subsecretarías y una Oficiá mayor, comprenden la diferencia con la estructura otorgada por los anteriores reglamentos interiores del 6 de febrero de 1984, 14 de febrero de 1989.